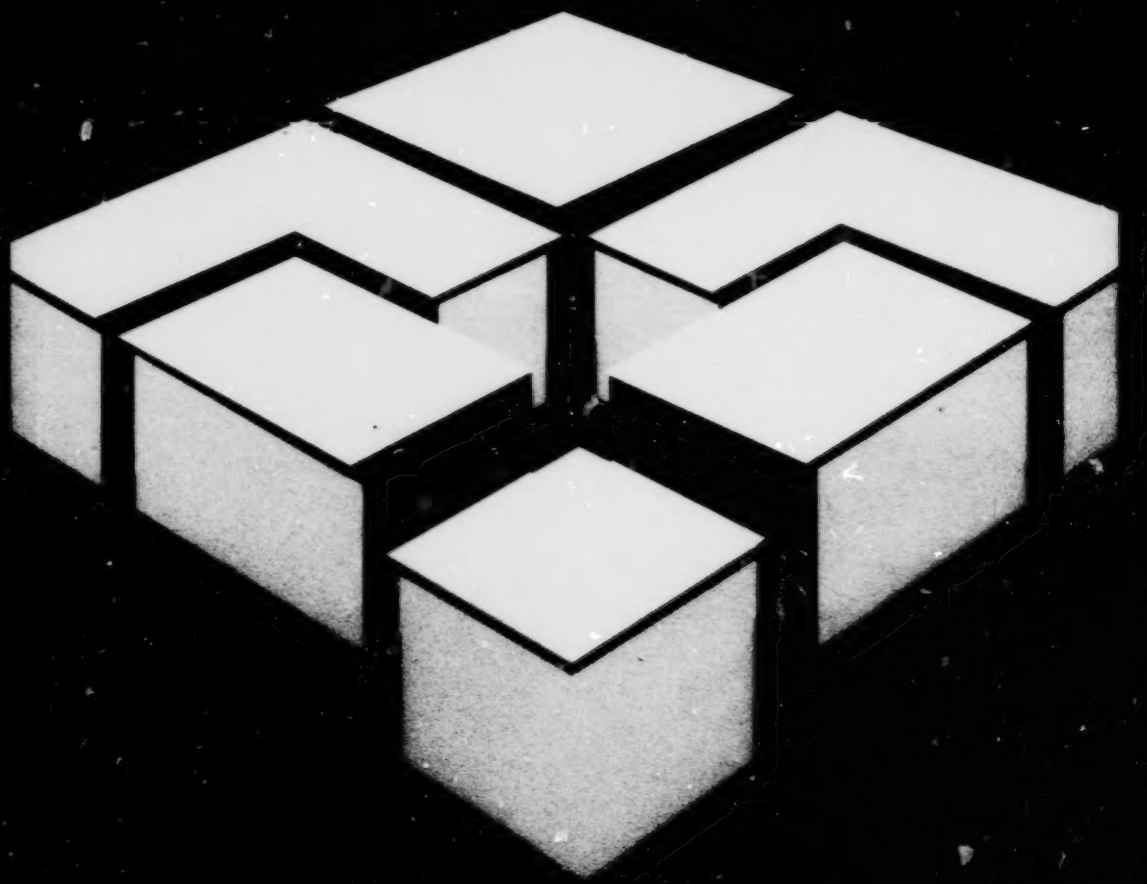
Le logement élémentaire

Viabilisation et habitat dans les pays en développement



Aprodicio A. Laquian

85-0420/

Le Centre de recherches pour le développement international, société publique créée en 1970 par une loi du Parlement canadien, a pour mission d'appuyer des recherches visant à adapter la science et la technologie aux besoins des pays en voie de développement ; il concentre son activité dans cinq secteurs : agriculture, alimentation et nutrition ; information ; santé ; sciences sociales ; et communications. Le CRDI est financé entièrement par le Parlement canadien, mais c'est un Conseil des gouverneurs international qui en détermine l'orientation et les politiques. Établi à Ottawa (Canada), il a des bureaux régionaux en Afrique, en Asie, en Amérique latine et au Moyen-Orient.

© Centre de recherches pour le développement international 1984
Adresse postale : C.P. 8500, Ottawa (Canada) K1G 3H9
Siège : 60, rue Queen, Ottawa

Laquian, A.A.

IDRC-208f

Le logement élémentaire : viabilisation et habitat dans les pays en développement. Ottawa, Ont., CRDI, 1984. 176 p. : ill.

/Logement/, /politique du logement/, /faible revenu/, /zones urbaines/, /pays en développement/ — /conditions de vie/, /auto assistance/, /développement des collectivités/, /projets de développement/, /services publics/, /squatters/, /contrôle de qualité/, /crédit à la consommation/, bibliographie.

CDU : 333.32.001

ISBN : 0-88936-407-9

Édition microfiche sur demande

This publication is also available in English.

La edición española de esta publicación también se encuentra disponible.

IDRC-208f

LE LOGEMENT ÉLÉMENTAIRE

Viabilisation et habitat dans les pays en développement

Aprodicio A. Laquian

Abstract

After almost three decades of trying to eradicate slum and squatter areas, most governments in developing countries have now adopted a more conciliatory and accommodating attitude. This change has brought about remarkable creativity in official efforts to provide housing and basic urban services to the urban poor.

This monograph presents research facts, insights, and ideas related to the planning and implementation of basic housing programs. It views these findings from the perspective of the policy-maker or administrator given the task of managing such programs. Although the work is based, for the most part, on four country studies (El Salvador, the Philippines, Senegal, and Zambia), it also draws upon experiences and studies from other countries. Topics affecting basic housing that are discussed include : changes in family income, employment and unemployment, health, housing consolidation, education, and community participation.

Resumen

Luego de casi tres decenios de estar tratando de erradicar los tugurios y las áreas de invasión, la mayoría de los gobiernos en los países en desarrollo han adoptado ahora una actitud más conciliadora y pertinente. Este cambio ha producido una notoria creatividad en los esfuerzos oficiales por proveer vivienda y servicios urbanos básicos a los pobres de las ciudades.

Esta monografía presenta investigaciones, análisis e ideas relacionadas con la planificación y ejecución de programas de vivienda básica. Y ofrece estos resultados desde la perspectiva del formulador de políticas o el administrador a quien se asigna la tarea de manejar tales programas. Aunque el trabajo se fundamenta, en su mayor parte, en cuatro estudios de países (El Salvador, Filipinas, Senegal y Zambia), también apela a la experiencia y el estudio realizado en otras naciones. Entre los tópicos discutidos que afectan la vivienda básica están : cambios en el ingreso familiar, empleo y desempleo, salud, consolidación de vivienda, educación y participación comunitaria.

Table des matières

Avant-propos 5

Prologue 7

Introduction 13

1. Capacité financière 31

2. Entraide et initiative personnelle 45

3. Consolidation de l'habitation 59

4. Codes du bâtiment et normes d'habitation 75

5. Génération du revenu et emploi 93

6. Récupération des coûts 111

7. Développement communautaire 129

8. Répercussions des projets 143

9. Vers une politique du logement élémentaire 157

Bibliographie 173

Avant-propos

Depuis que l'Homme a commencé à habiter en agglomérations, il y a quelque 8 000 ans, la ville évoque l'épanouissement du commerce, de l'industrie et des arts. Aujourd'hui, toutefois, certains craignent que les villes ne soient plus en mesure de jouer leur rôle de lieu de développement : elles sont devenues trop grandes, dit-on, elles étouffent sous la pollution et les déchets et sont défigurées par l'habitat défectueux que forment les taudis et les bidonvilles. On constate avec stupeur que la population mondiale atteint maintenant 4,5 milliards d'habitants, dont 42 % habitent dans des villes. D'ici à l'an 2 000, la population globale pourrait atteindre 6,4 milliards, dont plus de la moitié vivraient en milieu urbain. Contrairement à ce qui s'est produit dans le passé, la croissance urbaine sera plus rapide dans les pays en développement, où le nombre des citadins triplera presque d'ici la fin du siècle. Et ce sont des villes où l'espace, le logement et les services municipaux de base font déjà cruellement défaut qui connaîtront cette croissance massive.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) a consacré d'énormes ressources à la recherche urbaine ; les répercussions de la croissance urbaine rapide sur le développement constituent un volet important des programmes du Centre. Les études urbaines financées par le CRDI ont porté sur les implications politiques de la migration des campagnes vers les villes, des petits métiers, du logement à bas prix et de la prestation de services de base aux pauvres des villes.

La présente étude sur le logement élémentaire, qui comprend l'évaluation des programmes d'amélioration et de lotissements viabilisés dans quatre pays, se situe dans le droit fil de l'intérêt du CRDI pour les problèmes d'urbanisation. Elle a été lancée en 1975 et sa réalisation a pris plus de cinq ans. Comme beaucoup d'études financées par le CRDI, celle-ci a mis à contribution les efforts combinés de chercheurs de plusieurs pays. Des équipes de recherche au Salvador, aux Philippines, au Sénégal et en Zambie ont contribué à mener à bien le projet. Il y a aussi eu échange d'informations avec d'autres groupes effectuant des études semblables en Indonésie, en Jamaïque et au Kenya.

L'un des aspects importants de ce projet était le soutien que lui ont assuré conjointement le CRDI et la Banque mondiale. La collaboration entre les deux organismes internationaux ne s'est pas limitée au financement. Des chercheurs du CRDI et de la Banque mondiale ont contribué à la conception et à la mise en oeuvre du programme et ont travaillé la main dans la main avec leurs collègues dans les quatre pays. La contribution de la Banque mondiale a été particulièrement utile au chapitre de l'analyse des données et de la mise en évidence des répercussions d'ordre politique des résultats de la recherche. Bien que les chercheurs des divers pays se soient principalement préoccupés des politiques relatives à leur pays, le CRDI et la Banque mondiale ont cherché à tirer des conclusions générales des constatations particulières de la recherche, s'efforçant ainsi de déterminer comment les projets de logement élémentaire

pourraient être transplantés. Des études comparatives ont été financées par le CRDI et la Banque mondiale ; le présent ouvrage en est une.

L'un des éléments appréciables du projet a été la possibilité pour les chercheurs et les gestionnaires de projets de se réunir périodiquement afin de comparer les résultats de leurs travaux. Comme les réunions avaient lieu dans tous les pays participants, ainsi qu'à Ottawa (Canada) et à Washington, D.C. (É.-U.), les chercheurs ont pu observer sur le vif les conditions qui régnaient dans d'autres pays. Ils ont également pu présenter aux décideurs et administrateurs les constatations faites à la faveur de leurs recherches et prendre connaissance des réactions soulevées par les études. De même, les réactions des décideurs et praticiens ont encouragé les chercheurs à revenir sur un certain nombre de domaines qui avaient besoin d'être approfondis.

Le CRDI et la Banque mondiale publieront prochainement d'autres rapports sur le présent projet. Signalons notamment que des études sur les aspects méthodologiques de l'évaluation des projets paraîtront sous peu. La présente monographie, qui porte sur les aspects politiques du logement élémentaire, est publiée dès maintenant pour satisfaire aux attentes des administrateurs gouvernementaux qui souhaitent s'instruire à même les résultats de la recherche. Le CRDI entretient l'espoir que le présent document satisfera à ce besoin.

David W. Steedman
Directeur
Division des sciences sociales
Centre de recherches pour le développement international

Prologue

Il est tout à fait possible que le logement élémentaire des pauvres urbains dans les pays en développement ne soit pas du tout constitué d'une maison. Il pourrait s'agir d'une parcelle de terrain dotée d'un robinet et d'une fosse d'aisances ; d'une maison semi-finie rudimentaire, soit quatre murs et un toit ; ou même d'une pièce flanquée des cabinets et d'une cuisine approvisionnée en eau.

Quoi qu'il en soit, il est rare que le logement élémentaire soit une maison et il est presque exclu que ce soit une maison finie. Dans ce dernier cas, il s'agit d'un bien que les pauvres des villes ne peuvent plus se permettre, à moins de la construire eux-mêmes. Et alors, ce type d'habitation pourrait ne pas être inclus dans le parc immobilier. Il serait tout probablement considéré comme habitat défectueux, donc inacceptable, illégal et par conséquent non existant. Ironie du sort, c'est naturellement dans des habitations de ce genre que loge une fraction importante — entre le tiers et la moitié — des ménages urbains dans les pays en développement.

De tous les besoins fondamentaux de l'humanité, l'alimentation, le vêtement et l'abri, ce dernier est l'un des plus difficiles à combler. Le logement coûte cher. Même pour les gens très riches, il constitue habituellement le plus important investissement qu'une famille puisse faire. Depuis peu, même les planificateurs les plus optimistes admettent que l'abri le moins cher qui puisse être officiellement conçu serait encore trop cher pour environ le tiers des ménages urbains des pays en développement. Il y a déjà des millions de familles qui ne connaîtront jamais le confort d'un foyer ou qui n'auront jamais accès à des services aussi fondamentaux que de l'eau pure, des toilettes hygiéniques, l'électricité ou l'enlèvement des ordures.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les villes du Tiers-Monde ont été envahies par des millions de squatters et de pauvres. À l'origine, il s'agissait surtout de migrants issus des villages, mais, depuis peu, l'augmentation de leur nombre s'explique par la croissance démographique, le nombre des naissances excédant celui des décès. Les pauvres des villes manifestent une extraordinaire capacité à survivre. Ayant des connaissances tout au plus rudimentaires, ils ont construit leur propre maison en utilisant du bois de rebut, des bidons d'huile aplatis, des feuilles de fer galvanisé rouillées, du carton, du plastique et tout autre matériau de rebut qu'ils pouvaient trouver ici et là. Contre les forces du gouvernement, ils ont su profiter des services fondamentaux.

Après avoir essayé pendant une trentaine d'années de faire disparaître l'habitat défectueux, la plupart des gouvernements des pays du Tiers-Monde ont maintenant adopté une attitude plus conciliante. Ce changement s'est accompagné d'une remarquable créativité dans l'action déployée par les autorités pour procurer aux populations urbaines défavorisées un logement et des services municipaux de base. Expression d'une forme de justice idéale, les principes et les orientations de base des nouvelles politiques du logement emprun-

tent largement aux ouvrages sur l'habitat défectueux. Les études des Abrams, Turner, Leeds, Mangin et autres, premières du genre, ont fait la chronique des moyens employés par les pauvres des villes pour se doter de lieux d'implantation, d'abris et de services. L'aide mutuelle, l'initiative personnelle, l'action communautaire, l'habitation semi-finie et le développement progressif sont des notions issues des techniques employées par les squatters et les pauvres des villes. Elles constituent actuellement les principaux éléments d'une politique de logement élémentaire.

La notion de logement élémentaire découle du principe suivant lequel même les familles les plus pauvres peuvent avoir accès à un abri et à des services à la portée de leurs moyens. Il s'agit, en pratique, d'un développement progressif : on commence par fournir l'abri et les services de la façon la plus simple et la moins coûteuse, l'habitation pouvant ensuite être améliorée par étapes, en faisant appel aux ressources combinées des bénéficiaires, de la collectivité, de l'État et d'autres établissements. L'abri et les services ainsi produits par étapes correspondent aux besoins fondamentaux de la population et à la capacité inhérente de cette dernière à y subvenir. Les programmes gouvernementaux viennent soutenir les efforts personnels et communautaires et libérer les énergies populaires plutôt que forcer les bénéficiaires à se plier à un plan préétabli.

À l'heure actuelle, les deux modes les plus répandus d'aménagement du logement élémentaire sont l'amélioration et les lotissements viabilisés ; au cours des deux dernières décennies, ils sont devenus les deux plus importants modes d'aménagement de logements à bas prix dans le monde entier. Dans plus de 100 pays, des programmes font appel à l'amélioration, aux lotissements viabilisés ou à des variantes de ces modes. À l'heure actuelle, quelque 90 projets de la Banque mondiale, dans environ 50 pays, font appel à la stratégie du logement élémentaire. L'Agence américaine pour le développement international poursuit des programmes d'amélioration et de lotissements viabilisés dans le cadre de son programme de prêts garantis pour le logement. D'autres organismes internationaux et bilatéraux, comme le Fonds européen de développement, l'Agence canadienne de développement international et la Banque asiatique de développement, financent aussi des programmes semblables.

La présente monographie s'intéresse à la conception et à la mise en oeuvre de politiques d'aménagement du logement élémentaire qui amélioreront les conditions de vie des pauvres des villes. Elle s'adresse d'abord aux décideurs et administrateurs, bien qu'elle soit susceptible d'intéresser les chercheurs et d'autres catégories de personnes. Bien que le travail repose, dans sa majeure partie, sur quatre études réalisées dans autant de pays, financées par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et la Banque mondiale, il fait aussi appel aux expériences et aux études ayant d'autres pays pour cadre. Cet ouvrage fait notamment appel à l'expérience de l'auteur, qui a participé à l'exécution de projets d'aménagement de logements élémentaires aux Philippines, au Kenya, en Indonésie et en Jamaïque. Les sources sont citées dans le texte et dans la bibliographie.

C'est lors d'une réunion qui s'est tenue à San Salvador en juillet 1975 qu'on a discuté du lancement d'une étude de contrôle et d'évaluation des programmes de lotissements viabilisés et d'amélioration. La réunion était financée conjointement par le CRDI et la Banque mondiale et mettait en présence des chercheurs et des administrateurs du Salvador, de la Jamaïque, du Sénégal et de la Zambie, ainsi que des agents des organismes qui la finançaient. On y a discuté

des objectifs de l'étude, d'un plan de recherche et de la participation de chercheurs locaux et étrangers.

Le projet, tel qu'approuvé par le CRDI et la Banque mondiale, comportait les objectifs suivants :

1) Déterminer dans quelle mesure les buts des projets sont atteints. Cet objectif suppose, outre une évaluation des projets à la lumière de leurs buts, une étude du bien-fondé des techniques de lotissements viabilisés et d'amélioration pour régler les problèmes du logement urbain.

2) Évaluer les répercussions du projet sur les habitants du secteur concerné, les collectivités voisines, la structure des services municipaux et la ville dans son ensemble.

3) Constituer un ensemble d'informations qui permette l'exécution des projets, la formulation de politiques intelligentes aux niveaux municipal et national et, sur le plan international, la comparaison avec d'autres stratégies de logement urbain dans différents milieux économiques, politiques et administratifs.

Le moment venu, des contrats ont été signés par le CRDI et la Banque mondiale, d'une part, et des établissements du Salvador, du Sénégal et de la Zambie, d'autre part. (Les négociations avec un groupe de recherche de la Jamaïque ont échoué.) Des équipes de recherche ont été mises sur pied à la *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima* (FSDVM), à *l'Office d'Habitation à Loyer Modéré* (OHLM), et au *Housing Project Unit* (HPU) du Conseil municipal de Lusaka. L'année suivante, aux Philippines, une autre équipe a été mise sur pied par la *National Housing Authority* (NHA), à laquelle on a confié la mission de surveiller et d'évaluer le projet d'aménagement de l'estran de Tondo, à Manille.

Les chercheurs ont convenu d'employer un certain nombre de méthodes, la plus importante étant une méthode quasi-expérimentale. Ainsi, des familles qui participaient aux projets d'amélioration et de lotissements viabilisés constituaient le «groupe expérimental», tandis que d'autres vivant dans des zones d'habitat défectueux non affectées directement par les projets, formaient le «groupe de contrôle». On a effectué des études de type «panel» sur des familles des deux groupes, en commençant par une enquête de base en 1976, suivie, jusqu'en 1980, d'enquêtes portant sur les mêmes familles. Ce travail reposait sur une hypothèse : les différences entre les changements socio-économiques survenus avec le temps entre groupes expérimental et de contrôle constitueraient des indicateurs de l'incidence des projets d'aménagement du logement élémentaire. On accordait une attention toute particulière aux changements dans le revenu familial, l'emploi et le chômage, l'hygiène, la consolidation du logement, l'éducation et la participation de la collectivité.

Outre les enquêtes de type social, on a employé pour l'étude un certain nombre de méthodes novatrices. Ainsi, pour surmonter la difficulté que posait l'obtention d'informations précises sur le revenu familial, les chercheurs des Philippines ont effectué une étude dans laquelle on demandait à un échantillonnage de familles de noter quotidiennement, pendant au moins un an, tous leurs revenus, en espèces et en nature, et toutes les dépenses ainsi que leur destination et leur importance. On a aussi établi un dossier photographique d'un certain nombre de maisons ; chaque mois, une nouvelle photographie permettait de suivre l'évolution des améliorations apportées. En Zambie, on a étudié soigneusement les événements rattachés aux projet auxquels la collectivité participait activement. Au Salvador, on a effectué des études étendues sur la valeur du logement dans trois types de collectivités à faible revenu : *mesones*

ou habitat défectueux à l'intérieur de la ville, *colonias ilegales* ou établissements non contrôlés et *tugurios* ou communautés de squatters ; on a pu, ensuite, comparer ces groupes aux projets d'amélioration et de lotissements viabilisés parrainés par la FSDVM.

Si le succès d'un projet de recherche se mesure au nombre de rapports produits ou à leur volume, on peut dire de cette étude sur l'amélioration et les lotissements viabilisés qu'elle est un grand succès. Heureusement, les rapports de recherche étaient aussi de bonne qualité. Certains des rapports produits à la suite de l'étude sont mentionnés dans la bibliographie. Le CRDI a publié une bibliographie annotée des rapports (IDRC-TS41f), et prévoit un volume technique sur les méthodes d'évaluation des projets de logement, ainsi que des manuels sur les méthodes d'évaluation. On espère que les études menées au Salvador, aux Philippines, au Sénégal et en Zambie seront publiées par les pays concernés.

Le présent ouvrage se veut une tentative pour présenter des faits et des idées liés à la planification et à la mise en oeuvre de programmes d'aménagement du logement élémentaire. Ces constatations y sont présentées suivant la perspective du décideur ou de l'administrateur qui gèrent les programmes. Dans cette optique, on a évité, d'une part, les schémas analytiques détaillés et les méthodes complexes qui semblent en vogue, à l'heure actuelle, dans les sciences sociales et, d'autre part, les dissertations techniques sur le design urbain et les matériaux de construction auxquelles s'abandonnent souvent architectes et planificateurs.

Nous espérons que, en dépit de la perspective adoptée, l'accent mis sur les questions de politique et les programmes n'a pas eu pour résultat de compromettre la base factuelle et le raisonnement analytique qui sous-tendent cette étude sur le logement élémentaire. La simplicité dans la présentation des résultats de la recherche ne diminue en rien la complexité des questions abordées. Comme le savent la plupart des concepteurs, il est souvent plus difficile de mettre au point une maison élémentaire qu'une grande résidence baroque. Il en va de même pour cet ouvrage.

Bien que je fus mêlé à cette étude dès le début, d'autres préoccupations m'ont empêché d'y participer activement dans ses dernières étapes. C'est donc avec gratitude que j'ai accepté l'invitation de David W. Steedman et Yue-man Yeung, du CRDI, à préparer cette monographie. Après tant d'années, il n'a pas été facile de réunir tout le matériel produit. Je suis reconnaissant à Douglas H. Keare et Michael Bamberger, de la Division de l'économie urbaine et régionale, au département de l'économie du développement de la Banque mondiale, d'avoir partagé leurs documents avec moi. J'ai une dette particulière à l'endroit de ces deux personnes, qui ont commenté en détail le premier brouillon de cette monographie : elles peuvent ne pas être d'accord avec certaines de mes conclusions, mais elles partagent avec moi la conviction que les programmes d'amélioration et de lotissements viabilisés constituent des modèles généraux infiniment supérieurs à d'autres. Je tiens aussi à remercier Emmanuel Jimenez, du département d'économique de l'Université Western Ontario, pour m'avoir autorisé à citer certains de ses ouvrages.

C'est avant tout aux équipes de recherche des pays participants qu'a échu la responsabilité de l'exécution des travaux. Je remercie de leur aide Mila A. Reforma et Annie Molina, des Philippines, Mathias Banda et Richard Singini, de la Zambie, Edgardo Gonzalez-Polio et Alberto Harth-Deneke, du Salvador et Aly Bathily et Ousmane Blondin Diop, du Sénégal. Je remercie également

les gestionnaires de projets qui ont administré les programmes d'aménagement du logement élémentaire, et notamment le général Gaudencio V. Tobias et Rolando Fadul, du NHA à Manille, Oumar Ba, de l'OHLM à Dakar, A. Adamson et P. Muyangwa à Lusaka et Mauricio Silva à San Salvador. Enfin, Gayle Steven qui a dactylographié la version définitive du manuscrit.

Sans l'aide et l'appui de ces personnes, il aurait été extrêmement difficile d'achever cette étude. Mais bien que je reconnaisse leur apport, je suis le premier responsable des erreurs de fait, d'interprétation et de jugement.

Aprodicio A. Laquian

INTRODUCTION

Emplacement typique d'un nouveau lotissement, Lima, Pérou. L'expérience latino-américaine fournit de nombreuses leçons dans le domaine du logement élémentaire.

À la fin de 1974, des représentants du gouvernement philippin entreprirent des négociations avec des agents de la Banque mondiale à propos d'un prêt pour aménager des logements. Les discussions portèrent sur un certain nombre de questions, dont la plus importante était la suivante : pourquoi emprunter des fonds de la Banque mondiale pour le logement?

Un fonctionnaire de l'organisme de planification économique des Philippines objectait que, même frappés d'un taux d'intérêt réduit de 8 % par année, les fonds de la Banque seraient trop coûteux, parce qu'il faudrait les rembourser en dollars américains. La dévaluation du peso philippin au cours des 25 années suivantes accroîtrait encore les coûts.

L'argent cher, de dire le fonctionnaire, ne doit pas être investi dans le logement, secteur où le coefficient de rendement est très faible et qui ne crée pas beaucoup de multiplicateurs au sein de l'économie. Il vaudrait mieux investir les fonds de la Banque mondiale dans une aciérie intégrée ou une usine pétrochimique. «Ce qui est proposé, disait-il, équivaut à importer de la viande de boeuf de qualité pour en faire de la viande hachée. C'est un non-sens économique.» «C'est ce que les gens demandent», de répondre un cadre d'un organisme de logement. «De plus, le gouvernement veut un programme de logement à prix modique. La décision a été prise ; ce n'est pas à nous de demander pourquoi.»

Il y a deux ans environ, au Sénégal, le sujet de discussion était le logement à prix modique pour remplacer l'habitat défectueux. Auparavant, le gouvernement sénégalais avait mis à l'essai un modèle de logement élémentaire dans des *parcelles assainies*, modèle qui comprenait l'ouverture de nouveaux terrains à la périphérie de la ville, l'extension des services d'alimentation en eau, d'hygiène, de drainage et d'égouts, et la prestation d'aide à la construction de maisons. Les agents de la Banque mondiale acceptèrent de prêter des fonds pour la réalisation de ce projet, dit aussi de *lotissements viabilisés*. C'était le premier projet de logement élémentaire financé par la Banque mondiale.

À l'autre extrémité du continent africain, à Lusaka, en Zambie, la grande question dans le domaine du logement était celle des normes minimales. Les agents de la Banque préconisaient la construction de maisons semi-finies sur des parcelles de 200 m², tandis que les fonctionnaires zambiens voulaient des maisons finies sur des parcelles de 330 m². Un membre du Conseil municipal de Lusaka soutenait avec force que les normes inférieures étaient contraires aux principes de l'humanisme zambien :

> À l'époque de la domination coloniale étrangère, seuls les Blancs vivaient en ville, tandis que les Africains vivaient dans leurs huttes, dans les quartiers indigènes aux limites de la ville, coupés de leur famille qui restaient dans les villages. Les Africains sans emploi n'étaient pas autorisés à pénétrer dans la ville. Mais nous sommes indépendants maintenant, nous devrions vivre dans de bonnes maisons avec nos familles.

Les agents de la Banque mondiale comprenaient le point de vue zambien ; toutefois, ils soulevèrent la question essentielle des moyens. Combien la famille

moyenne qui vit dans un quartier de squatters de Lusaka peut-elle consacrer au logement, et jusqu'à quel point le Conseil municipal est-il disposé à subventionner des programmes de logement?

Les discussions auxquelles il est fait allusion ci-dessus reflètent certaines des préoccupations des fonctionnaires des pays en développement au début des années 70. Le taux rapide d'urbanisation avait amené vers les villes des masses d'immigrants, dont la plupart vivaient dans un habitat défectueux. Les services municipaux furent utilisés au maximum. La discipline civique s'effondrait, alors que des milliers de squatters envahissaient les terres publiques et privées et y établissaient leur communauté en une nuit. Pis que tout, les politiques classiques de logement semblaient inopérantes.

Programmes publics de logement

Les programmes de logement d'avant les années 70 faisaient appel à la rénovation urbaine, au logement à bas prix et au financement du logement. Ils reposaient sur l'hypothèse suivant laquelle il n'y aurait pas de pénurie si on construisait suffisamment d'unités d'habitations. Les solutions au problème du logement comprenaient le déblocage d'un volume suffisant de capital, l'adoption des techniques modernes de construction, la recherche de matériaux de meilleure qualité et moins chers et une conception de l'habitat plus efficace. Pour réussir, ces solutions devaient être préalablement assorties d'un contrôle sur l'utilisation des terres, l'occupation illégale, les déplacements de la population et les structures en-decà des normes minimales. La mise en place de logements était une activité rationnelle, prévisible et régulière ; avec une saine gestion, elle aurait dû fonctionner. Tel n'a pas été le cas, toutefois, et les politiques et les programmes de logement des pays en développement, l'un après l'autre, se soldèrent par des échecs.

La rénovation urbaine est une notion empruntée aux programmes nord-américains et européens de rajeunissement des centres-villes, qui se délabraient. Les lotisseurs, avec l'appui de l'État, regroupaient les terres des zones défavorisées, déplaçaient leurs occupants, démolissaient les structures désuètes puis construisaient de nouvelles habitations. Mais comme ce modèle avait été modifié dans bien des pays en développement, on ne fit que déplacer la population pour la parquer dans des zones d'implantation «temporaire», à l'extérieur des villes. Au lieu de construire de nouvelles habitations, les autorités se lancèrent dans des projets prestigieux : centres culturels ou de congrès, bureaux pour le gouvernement et terminaux de transport. Dans certains pays, les terres dégagées furent consacrées à la construction de centres commerciaux, de tours d'habitation et de stationnements.

La rénovation urbaine devint un euphémisme pour désigner l'expulsion des squatters. Ainsi, quand les autorités de Manille décidèrent de débarrasser la vieille ville fortifiée d'Intramuros de ses squatters, les familles furent tout simplement rassemblées par l'armée et la police, placées sur des camions avec ce qui restait de leur cabane et invitées à construire leur demeure sur un nouvel emplacement à 30 km. Le Conseil municipal ordonna ensuite que tout immeuble érigé à l'intérieur d'Intramuros soit construit suivant le style d'architecture espagnol, afin de préserver le caractère historique de la ville. Plus de 30 ans

après, la majeure partie des terrains dégagés est toujours inoccupée : la construction de style espagnol était trop coûteuse, même pour les promoteurs privés. Quant à construire des logements à bas prix qui respectent ce style, c'était une entreprise au-delà de la capacité des meilleurs architectes philippins.

Au lieu de résoudre le problème du logement, l'expulsion des squatters ne fit que l'aggraver. La destruction des abris existants avait réduit le parc immobilier et causé de lourdes pertes aux familles pauvres qui avaient investi des sommes énormes dans leur habitation. Lorsque près de 39 000 personnes furent expulsées du quartier Eastleigh de Nairobi, en 1970, la démolition des 6 733 habitations aurait représenté pour la population concernée une perte de capital de l'ordre de 285 000 $US (Haldane, 1971). Plusieurs années plus tard, le long du fleuve Nairobi, une autre expulsion de squatters se solda par une baisse radicale du nombre des petits métiers, lorsqu'on détruisit le lieu de travail des réparateurs de bicyclettes, des mécaniciens automobiles et des artisans.

L'échec des programmes d'expulsion est inévitable : il suffit de constater que les squatters et les pauvres constituent la tranche des populations urbaines dont la croissance est la plus rapide. Qu'on les supprime d'une certaine partie de la ville et ils réapparaissent aussitôt ailleurs. Les reléguer à la périphérie des villes ou les renvoyer dans leur village n'a pas fonctionné ; ils reviennent peu à peu et se réinstallent.

À l'heure actuelle, rares sont les autorités qui recourent à des programmes de rénovation urbaine ou d'expulsion des squatters. La politique la plus courante consiste à retarder la transplantation jusqu'à ce qu'un secteur soit aménagé pour recevoir la population à reloger. La plupart des gouvernements cherchent maintenant à préserver même les logements au-dessous des normes minimales et comptent les cabanes des squatters dans le parc immobilier. Des slogans invitent à conserver le maximum de structures et à réduire au minimum tout démantèlement. Il aura fallu des années pour se rendre compte de l'inefficacité des programmes de suppression.

Les logements subventionnés sont la réponse la plus commune des gouvernements au problème du logement. Des projets de construction de logements à louer ou à vendre ont fait leur apparition dans presque toutes les villes des pays en développement, souvent grâce à des prêts et à de l'aide étrangers. La plupart du temps, les projets de ce genre étaient réservés à des groupes particuliers, comme les fonctionnaires, les anciens combattants, les membres de syndicats ouvriers ou les pensionnés de l'État. Parfois, ils visaient les occupants des quartiers défectueux ou squattés, notamment ceux qui avaient été expulsés de secteurs que le gouvernement souhaitait utiliser à d'autres fins.

On sait maintenant que, même si l'on s'en tient à des normes minimales, le logement subventionné est trop coûteux pour répondre convenablement aux besoins des sans-abri. Il existe quelques exemples, c'est le cas de Singapour et de Hong-kong, où les programmes publics de logements ont été couronnés de succès (Yeh et Laquian, 1979). Dans la plupart des pays, toutefois, les programmes ont soulevé des problèmes.

Le fait que le logement subventionné profite, très souvent, aux ménages qui auraient pu acquérir un logement sur le marché libre, constitue l'un des plus graves problèmes. En revanche, ceux qui en ont le plus besoin sont incapables d'y avoir accès. Même dans les cas où les responsables planifiaient des logements à l'intention des démunis, les groupes à revenu supérieur prenaient finalement le dessus en recourant à des moyens comme les droits d'achat des

bénéficiaires originaux, la corruption des administrateurs des programmes ou la location d'unités domicilaires à des familles prête-nom.

Le taux de remboursement dans les projets publics de logement est notoirement bas ; par ailleurs, le taux de délinquance atteint souvent 100% dans nombre de projets. Plusieurs explications sont fournies : le refus des locataires de payer parce que les logements sont mal entretenus et mal desservis ; le manque de volonté, chez les administrateurs, à collecter les paiements ; ou, tout simplement, l'opinion suivant laquelle il n'est pas nécessaire de payer des logements qui appartiennent à l'État. Certaines unités domiciliaires ont même été victimes de vandalisme ; d'autres sont restées inoccupées pendant des années en raison de défauts de structure, de la médiocrité de leur conception ou du fait que personne ne voulait y vivre.

Quand il s'agit des logements subventionnés, la grande question est celle de la justice : ces logements ne profitent pas au groupe cible, les gens qui ont le plus besoin d'un toit, c.-à-d. les pauvres (Van Huyck, 1971).

> Les plus pauvres du pays contribuent habituellement dans des proportions appréciables aux recettes fiscales globales par l'intermédiaire de modes d'imposition indirecte, comme la taxe de vente. Si on utilise une partie de cet argent pour subventionner des logements destinés à une part restreinte des ménages urbains, cela revient à taxer les plus pauvres pour permettre à d'autres, dont la situation ne serait de toute manière pas mauvaise, de mieux vivre.

À l'heure actuelle, et en dépit de critiques semblables à celles mentionnées ci-dessus, la plupart des pays en développement ont des programmes publics de logements subventionnés. On les justifie souvent par la nécessité de procurer un logement approprié aux ménages à revenu régulier qui permettra le recouvrement de fonds. La population de l'habitat défectueux n'étant pas uniformément pauvre, on qualifie parfois les programmes de logements publics de méthode de décongestion : les familles qui peuvent se le permettre ont une chance de sortir des secteurs pauvres. Par une espèce de phénomène de transfert, l'habitat abandonné par ces familles devient disponible pour d'autres.

Au niveau politique, il arrive que des gouvernements emploient les logements publics principalement pour récompenser des groupes particuliers ; dans la plupart des cas, il ne s'agit pas de ceux qui ont les plus grands besoins. Tant que subsistera la rareté de logements acceptables, toutefois, l'inégalité et le manque de justice sociale continueront de caractériser les logements subventionnés dans de nombreux pays en développement.

Dans ces pays, les politiques financières visant à faciliter l'accès au logement prennent la forme de prêts à taux d'intérêt peu élevé, ou d'initiatives comme l'organisation de sociétés d'hypothèques, de sociétés d'épargne et de prêts, de sociétés financières et même de coopératives d'habitation. Mais tous ces modèles reposent sur l'hypothèse que les ménages concernés disposent d'une forme quelconque de revenu régulier à investir dans le logement. Des immobilisations pouvant servir de garantie pour les prêts, comme le fonds de terre, sont aussi requises. Élément des plus importants, on suppose qu'il y a sur place des compétences nécessaires à l'administration des établissements financiers ou, à tout le moins, des candidats qui pourraient être formés convenablement en peu de temps.

Les diverses sociétés de logement ont connu des fortunes diverses : taux d'échec élevé ; nombreuses plaintes au sujet de la complexité administrative aboutissant à l'obtention d'un prêt ; ménages à faible revenu, souvent incapables de

remplir les conditions qu'imposent les pratiques bancaires habituelles, comme celle consistant à réclamer des garanties. De plus, le niveau de la capacité d'acquisition est trop élevé pour la plupart de ceux qui résident dans un habitat défectueux.

Il en a été des établissements financiers devant faciliter l'accès au logement comme des programmes de logements subventionnés : ils ont dans l'ensemble profité à un groupe qui n'était pas celui visé. Ceux qui avaient des moyens obtenaient des prêts, ceux qui avaient besoin d'un prêt ne l'obtenaient pas. «Nous sommes une banque, pas une organisation de charité,» ont déclaré de nombreux banquiers. L'application des principes modernes de l'activité bancaire n'aide en rien les familles qui éprouvent les plus grands besoins en matière de logement.

La leçon de ceux qui vivent dans un habitat défectueux

Alors même que les autorités responsables du logement avaient de la difficulté à faire fonctionner leurs programmes, des études en sciences sociales jetaient un peu de lumière sur les raisons des échecs. Au Pérou, Turner (1967) et Mangin (1970) observèrent la capacité d'organisation des squatters et suggérèrent de tirer profit de cette compétence, pour le développement de leur communauté, plutôt que de susciter la confrontation. En Inde, Van Huyck (1971) et Rosser (1971) remarquèrent à quel point l'habitat défectueux, même le pire, répondait à ce qu'on en attendait, et déconseillèrent l'adoption de politiques susceptibles de détruire le parc immobilier existant. Au Venezuela, Peattie (1968) fut le témoin de pratiques d'entraide dans les quartiers à faible revenu qui se révélèrent utiles pour l'organisation des logements et des services. Des études effectuées au Brésil démontrèrent que les squatters n'étaient pas des radicaux dangereux et que le comportement organisé des gens à faible revenu visait principalement à leur procurer un logement et des services de base.

Les études sur les communautés de l'habitat défectueux ont permis de dégager un certain nombre de généralités qui influent sur les politiques du logement élémentaire. Voici les plus importantes :

1) Tous ceux qui vivent dans un habitat défectueux ont les ressources, les aptitudes et la motivation personnelle nécessaires pour se doter d'abris appropriés ;

2) Lorsqu'ils ont la sécurité d'occupation et de ressources, ils sont capables de construire leur propre maison et de l'améliorer à mesure que leurs conditions de vie progressent ;

3) Ils créent leurs propres mécanismes de marché et sont capables de se procurer les matériaux de construction propres à satisfaire leurs besoins ;

4) Ils sont bien organisés et font appel à l'entraide et à l'initiative personnelle pour construire leur maison et les installations communautaires ;

5) Habituellement, des raisons valables dictent leur conduite dans le choix de l'emplacement où ils construiront leurs maisons.

Les premiers ouvrages sur l'habitat des pauvres et des squatters étaient condamnatoires et presque alarmistes. On y exprimait la crainte d'une dissolution de la morale, d'une désorganisation de la vie familiale et communautaire et de la menace révolutionnaire que représenterait un prolétariat en expansion dans

des zones marginales. L'invasion et l'occupation de terres de l'État étaient considérées comme des atteintes à l'ordre public. Les autorités craignaient que les transgressions répétées de la loi ne deviennent habituelles et que les règles qui régissent la société ne s'appliquent plus.

Après quelque temps, d'autres études présentant des descriptions plus réalistes de la vie dans les quartiers pauvres et dans les zones de squatters furent publiées. Les sociologues urbains, en particulier, prirent une part active à ces études, qui révélaient que les pauvres des villes souhaitaient avant tout mener une vie normale malgré des conditions historiques anormales. Bientôt, on en vint à une vision plus idéaliste : ces gens étaient véritablement en transition, rompant avec la tradition pour accéder à un mode de vie urbain et moderne. Laissés à eux-mêmes, ils pouvaient résoudre leurs problèmes de logement. Loin de constituer un problème, ils apportaient la solution aux maux de la ville.

Cet éloge de l'habitat défectueux coïncidait avec un certain nombre d'expériences en matière de logement qui cherchaient à tenir compte des véritables conditions de vie des pauvres des villes. Dans les années 60, l'expulsion et la transplantation des squatters firent place à des programmes qui respectaient, non sans réticences, l'existence des communautés de squatters. Au Chili, en Inde et en Iraq, on a même amélioré les zones l'habitat défectueux en y prolongeant les services de base. Une revue des projets de lotissements viabilisés (Grindley et Merrill, 1971) a révélé qu'il y avait des projets de ce genre dans quelque 32 pays. Un certain nombre d'entre eux, datant de plus de 10 ans, avaient apporté une amélioration sensible des conditions de vie des pauvres des villes. Pour les besoins de la revue, on définissait le lotissement viabilisé comme étant une méthode de préparation de la terre en vue de faciliter la construction de maisons particulières et une méthode d'amélioration des zones résidentielles déjà occupées.

Le lotissement viabilisé comprend l'un des éléments suivants ou plus :

1) Emplacement : la parcelle résidentielle, caractérisée par sa taille, le lieu où elle se trouve et la densité de la population du projet.

2) Services publics : les services de base, comme l'eau et l'hygiène, et les services souhaitables, comme l'électricité, les trottoirs et les routes asphaltées.

3) Les installations de quartier : les écoles, les marchés, la police et les services de protection contre les incendies, les parcs, les centres communautaires, les centres religieux ou culturels.

4) Ententes de type contractuel : les rapports d'ordre juridique entre le gouvernement et les résidants, dans les domaines du mode d'occupation des terres, du remboursement des frais de mise en valeur, de la responsabilité relative aux services de base et à la réglementation de l'utilisation des terres.

Jusqu'à la fin des années 70, on ne distinguait guère entre les lotissements viabilisés et l'amélioration. Plus tard, on prit conscience du fait que, bien que les deux méthodes aillent de pair, chacune nécessitait des interventions différentes. C'est ainsi que prirent naissance deux façons d'aborder la question du logement élémentaire.

Logement élémentaire : options

Tirant la leçon des diverses activités relatives au logement dans les pays en développement et s'inspirant des ouvrages sur les communautés à faible revenu, les planificateurs dégagèrent deux façons d'aborder la notion de loge-

ment élémentaire : l'amélioration et les lotissements viabilisés. Les deux méthodes, qui visaient à venir en aide aux pauvres des villes et mettaient l'accent sur la terre et les services plutôt que sur l'abri, reposaient sur les ressources et les capacités des gens eux-mêmes et réservaient au gouvernement un rôle de soutien avant tout. C'est ce qu'on finit par appeler, beaucoup plus tard, l'initiative personnelle assistée. Il convient toutefois d'aller au-delà des similitudes et de distinguer davantage entre les deux optiques.

Amélioration locale

En régime d'amélioration, les services de base sont introduits in situ, c.-à-d. à l'intérieur même de l'habitat défectueux. On fournit normalement les services de base suivants : eau potable, toilettes, drainage de surface, enlèvement et élimination des déchets, électricité, écoles, rues et trottoirs ainsi que centres communautaires. Si ces services existent déjà, on les améliore.

Comme les maisons et autres structures de l'habitat défectueux sont souvent construites sans plan, on cherche, dans le cadre de l'amélioration, à rationaliser la position et l'alignement de ces structures, habituellement d'après une grille de rues et de trottoirs. Les Philippins, qui ont appelé ce processus «réaménagement en pâtés de maisons,» ont procédé au déplacement de 50 % et plus des structures. Au Salvador, on a effectué des expériences dans le cadre desquelles on a amélioré de vieux logements locatifs des *mesones*, fourni des services de base et vendu les unités suivant un régime de propriété analogue à celui du condominium.

Un élément primordial de tout projet d'amélioration est de garantir aux participants l'occupation des logements. On a tenté d'utiliser des baux à long terme mais, dans presque tous les pays, les participants ont choisi la vente au comptant. Quand il s'est agi du mode d'occupation, on a constaté l'importance non seulement du statut juridique, mais aussi de la définition officielle des limites des parcelles résidentielles. C'est pourquoi les levés et l'établissement des documents de propriété ont été cruciaux dans le programme philippin de réaménagement en pâtés de maisons.

L'importance de la sécurité d'occupation se fait également sentir au niveau de l'amélioration des maisons, aussi appelée «consolidation du logement». Si les gens ne sont pas sûrs que le bien leur appartient, ils ne sont pas portés à l'améliorer. Bien que d'autres facteurs influent sur la consolidation du logement (disponibilité des ressources, aptitudes en matière de construction, possibilité d'entraide), c'est la garantie d'occupation qui en est souvent l'élément principal.

Bien souvent, dans l'exécution d'un programme d'amélioration, l'introduction de services et de l'utilisation rationnelle des terres nécessitent la réduction de la population. Dans ce cas, les ménages sont installés dans d'autres secteurs où des services sont fournis. À Lusaka, les planificateurs ont déployé des efforts considérables pour faire en sorte que les ménages déplacés ne soient pas trop loin des communautés d'origine afin de ne pas perturber l'emploi, l'accès aux services et la vie communautaire. Des lotissements viabilisés furent trouvés dans des secteurs de déversement et les familles, réinstallées en groupes. Aux Philippines, celles qui ne purent prendre place dans le secteur aménagé de Tondo furent réinstallées dans un endroit appelé Dagat-Dagatan, éloigné de 3 km environ.

Lotissements viabilisés

Le modèle de viabilisation comprend l'aménagement d'un terrain nouveau et sa subdivision en parcelles résidentielles où les services peuvent varier. Dans certains cas, l'eau est acheminée directement à chaque maison par tuyau ; ailleurs, on installe un robinet commun pour environ cinq familles. Les installations sanitaires vont des simples fosses d'aisance aux toilettes à chasse d'eau dans chaque maison. Les emplacements varient également : à Tondo, la parcelle moyenne était d'une superficie de 45 m² seulement, tandis qu'à Lusaka, elle était d'environ 300 m².

Les premiers lotissements viabilisés, comme ceux du projet sénégalais de Pikine, à Dakar, étaient souvent situés dans la périphérie de la ville où les terrains étaient moins chers. Les planificateurs espéraient en outre que la mise en place de services dans ces secteurs influerait sur l'orientation et le rythme de croissance de la ville. Ces premiers projets connurent de graves difficultés parce que les personnes, déplacées et éloignées de leur lieu de travail, virent leur vie perturbée. Dans nombre de pays, des projets furent abandonnés après les premières réinstallations ; dans d'autres, les projets ne se concrétisèrent jamais.

L'unité d'habitation peut varier d'un projet à l'autre. Dans quelques cas, l'abri est totalement absent et les familles doivent le construire sur l'emplacement viabilisé à l'aide, dans certains cas, des restes de leur cabane détruite. Le plus souvent, toutefois, on offre une gamme d'unités semi-finies qui peuvent comprendre un mur et une toilette, une cuisine et même une pièce. Dans le projet de Dandora, à Nairobi, Kenya, on offrait les unités suivantes : *type A* : installation sanitaire seulement (toilette et salle de bain), sur une parcelle d'une superficie de 100 à 140 m² ; *type B* : installation sanitaire et une pièce servant de cuisine, sur une parcelle d'une superficie de 100 à 140 m² ; et *type C* : installation sanitaire et deux pièces, sur une parcelle d'une superficie de 160 m².

Comme dans le cas des projets d'amélioration, on attend des familles qu'elles fassent appel à l'entraide et à l'initiative personnelle. Au Salvador, l'engagement à l'entraide est une condition d'admissibilité à un projet. En Zambie, on devait apporter une contribution aux projets communautaires, dont la construction des salles communes et autres immeubles publics, mais cette obligation devait plus tard être atténuée. Aux Philippines, on s'entraide mutuellement à déménager les maisons déplacées à la faveur du réaménagement en pâtés. Il peut arriver que le gouvernement offre une assistance technique à l'entraide, mais la responsabilité incombe avant tout à la communauté.

Exemples de projets

Pour bien saisir ce qu'est un projet d'amélioration ou de lotissements viabilisés, il peut être utile de décrire en détail les quatre projets déjà évalués par une étude financée par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et la Banque mondiale : au Sénégal, où le projet est typique des premières tentatives d'aménagement de lotissements viabilisés ; au Salvador, où des projets de lotissements viabilisés ont attiré l'attention ; aux Philippines et en Zambie, enfin, où l'on a combiné l'amélioration et les lotissements.

Comme les quatre projets furent lancés à des moments différents, on observe un processus d'apprentissage par l'action. Ce phénomène est visible non seulement au niveau des grandes orientations, mais aussi des réalisations, comme les types et les genres de services fournis, et les structures de gestion adoptées.

Sénégal

Le projet sénégalais, approuvé en 1972, fut le premier projet de lotissements viabilisés financé par la Banque mondiale. Des prêts de l'ordre de 8,3 millions $US devaient permettre l'aménagement de 14 000 lotissements viabilisés à Dakar et 1 600 à Thiès.

Le gros des fonds fut consacré à la préparation de la terre puisque l'emplacement choisi, une région appelée Pikine dans les faubourgs de Dakar, se composait principalement de dunes de sable. Le sol fut drainé et nivelé, des routes furent construites. Deux types de réseaux d'aqueduc et d'installations sanitaires furent mis en place : robinets publics et latrines pour 85 % des parcelles ; conduites d'eau et fosses septiques privées pour le reste. Le projet prévoyait aussi l'électricité, principalement pour l'éclairage des rues.

Les installations de quartier comprenaient douze écoles primaires, quatre écoles secondaires et quatre centres de santé à Dakar, et deux écoles primaires et un centre de santé à Thiès. On avait aussi réservé des parcelles à la construction d'immeubles communautaires pour le loisir, le culte, les petites industries et le commerce.

Comme prévu, les frais en capital d'une parcelle typique s'établissaient à quelque 290 $US à Dakar et 120 $US à Thiès, étalés sur 15 ans. Ces montants permettaient d'acheter une parcelle de 150 m² munie de latrines et donnant accès à un robinet public, guère plus. Les matériaux de construction pouvaient être achetés grâce à un prêt, dont le montant était à l'origine fixé à 100 000 FCFA à un taux d'intérêt de 7 % par année[1]. Les ménages dont le revenu s'établissait entre 57 et 145 $US par mois à Dakar (40 et 145 $US à Thiès) étaient admissibles au projet.

Le projet, dont les travaux d'infrastructure avaient débuté en 1973, connut certains retards. Les routes et les services d'eau, d'égouts et autres furent terminés, mais personne n'emménagea. En février 1978, quatre familles seulement s'étaient installées, la plupart des autres qui avaient droit à une parcelle affirmant que les prêts pour l'acquisition de matériaux de construction suffisaient au plus à construire les fondations d'une habitation. Le montant des prêts fut haussé et porté à 275 000 FCFA en 1978 et à 415 000 FCFA en 1980. Cette mesure accéléra le mouvement d'installation, si bien que, en juillet 1980, plus de 3 000 familles étaient implantées. Avant la fin de 1980, quelque 5 000 familles s'étaient déjà installées et 12 557 autres avaient été sélectionnées. Le nombre des demandes d'adhésion au projet avait aussi augmenté, quelque 35 000 familles désirant acquérir une parcelle. Au moment de la rédaction de ce document, le nombre des personnes installées dans le secteur était si élevé que les responsables avaient de la difficulté à assurer les services.

1. L'unité monétaire du Sénégal est le franc CFA (FCFA) de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

Salvador

L'entente relative au prêt de 8,5 millions $US pour le projet salvadorien fut signée en octobre 1974. On envisageait de doter de services municipaux quelque 7 000 parcelles dans la capitale, San Salvador, et dans d'autres centres urbains : Santa Ana, San Miguel, Sonsonate et Usulutan. Le projet prévoyait un certain nombre d'options : 1) une parcelle résidentielle dont la superficie s'établissait entre 60 et 90 m², avec accès aux services d'eau, d'égouts, d'électricité et autres ; 2) une unité sanitaire complète comprenant toilette, lavabo et salle de bain fermée, reliée à tous les services de base ; 3) une unité sanitaire complète avec maison semi-finie munie d'un toit, couvrant un espace habitable d'environ 18 m², et reliée à tous les services de base ; 4) une unité sanitaire complète avec maison munie d'un toit et un espace habitable d'environ 36 m², et reliée à tous les services de base.

Le projet salvadorien était le premier (et, jusqu'ici, le seul) à être administré par un organisme privé sans but lucratif, la *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima* (FSDVM). La parcelle moyenne, qui coûtait 1 500 $US était destinée aux familles dont le revenu mensuel s'établissait entre 140 et 240 ₡ par mois. Un acompte de 10 % du coût de la parcelle était exigé. Il était aussi obligatoire pour chaque famille de participer aux travaux d'entraide durant la fin de semaine, pour des périodes allant de 3 à 6 mois. On attendait de chacune qu'elle fasse appel à l'initiative personnelle pour la construction et l'amélioration de son habitation.

En juin 1980, une évaluation du projet salvadorien révéla que quelque 4 348 unités d'habitation étaient achevées et 2 246 en cours de construction. De plus, la majeure partie de l'infrastructure et la plupart des services communautaires étaient en place. L'installation de certains services, qui relevait d'autres organismes gouvernementaux, accusait un retard, mais, en règle générale, les participants au projet étaient heureux de leur sort. Le fait que 2,3 % seulement du total du portefeuille de prêt accusait un retard en juillet 1980 confirmait le taux élevé de satisfaction.

Zambie

Le projet de Lusaka visait à améliorer les conditions de vie dans quatre communautés à faible revenu (George, Chawama, Chaisa et Chipata), où vivaient environ 60 % des squatters de la ville. Le coût du projet s'établissait à 41,2 millions $US, dont 20 millions provenaient d'un prêt de la Banque mondiale. On prévoyait améliorer quelque 17 000 habitations et aménager 7 600 nouveaux lots viabilisés dans les zones de déversement adjacentes. Les services fournis dans les secteurs d'amélioration et de déversement comprenaient l'eau (un robinet public par groupe de 25 familles), des routes et l'éclairage des rues.

Le projet zambien prévoyait également l'aménagement de 4 400 lots viabilisés. De ce nombre, 1 200 ne devaient être dotés que de services de base : latrines et accès à des robinets publics. Les 3 200 autres lots devaient être dotés de services normaux : l'eau amenée à chaque habitation et une toilette raccordée au tout-à-l'égout. Comme dans le cas des projets d'amélioration, les plans de lotissements viabilisés prévoyaient des routes, le drainage des eaux de surface et l'éclairage des rues.

Pour aider financièrement les familles à construire ou améliorer leur foyer, on mit à leur disposition des prêts pouvant atteindre 100 K pour l'acquisition

de matériaux. Le remboursement devait être fait sur une période de 15 ans, à un taux d'intérêt de 7,5 % par année. Une famille pouvait emprunter jusqu'à 250 K dans les zones de déversement, mais jusqu'à 525 K dans un secteur viabilisé normal. Le projet prévoyait l'aménagement d'installations communautaires ; il s'agissait de construire et d'équiper 18 écoles primaires, 17 centres polyvalents, 3 centres de santé, 17 marchés et 11 maisons modèles. Celles-ci devaient présenter les diverses options pour construire ou consolider les maisons ; elles furent plus tard vendues au prix coûtant.

Une évaluation effectuée en mai 1981 (Sanyal et alii, 1981) révélait que le projet de Lusaka avait permis de viabiliser presque 20 000 habitations et de doter de nouveaux services plus de 7 000 familles dans les zones de déversement adjacentes. Quelque 3 600 parcelles viabilisées furent aussi offertes. La demande d'unités étant très élevée, il fallut par conséquent, pour que plus d'unités soient disponibles, adopter certaines exigences au niveau de la conception. Ainsi, au lieu de parcelles de 325 m^2, on découpa la zone de déversement en lots d'une superficie moyenne de 210 m^2 seulement. Le degré de satisfaction fut toutefois très élevé, certaines familles ayant même réussi à cultiver un jardin.

Le problème le plus important qui se soit posé à Lusaka était le taux extrêmement élevé de non-remboursement. En mars 1980, le paiement des frais de services de 99 % des familles du secteur d'amélioration de Chawama accusa un retard de plus d'un mois. Dans la communauté de George, il s'agissait de 62 % des cas. Pour ce qui est du remboursement du prêt, la situation était encore pire, 63 % des familles de Chawama et 38 % des familles de George étant en retard de plus d'une année. Même dans les lotissements viabilisés, 40 % des familles étaient en retard dans leur remboursement.

L'évaluation constata que le taux élevé du défaut de payer n'était pas attribuable à l'incapacité des familles, puisqu'il y avait, parmi ceux qui ne payaient pas, des familles à revenu plus élevé. On expliqua ce défaut par l'absence d'un mécanisme efficace de collecte ainsi que par un manque de «volonté politique,» chez les gestionnaires de projet, pour collecter les sommes dues. Cette situation elle-même s'expliquait par les plaintes et la pression politique des participants au projet, à qui les services promis n'étaient pas convenablement fournis : leurs attentes devaient être satisfaites avant qu'on commence à réclamer des sous.

Malgré les problèmes, le projet de Lusaka fut considéré comme un succès par les autorités zambiennes. Avec la construction de 11 500 nouvelles unités d'habitation et l'amélioration des services dispensés à 20 000 familles, on a estimé que le projet avait amélioré les conditions de vie de plus de 31 000 familles. De plus, la valeur ajoutée au parc immobilier a été estimée à quelque 15 millions K.

Philippines

Le projet philippin concernait la communauté de Tondo, à Manille, où quelque 27 500 familles vivaient sur 137 hectares de terre gagnée sur la mer. Le projet, lancé en 1976, avait coûté 65 millions $US, dont 32 millions venaient d'un prêt de la Banque mondiale.

L'amélioration des conditions de vie sur les anciennes terres de l'estran de Tondo (fig. 1) était au coeur du projet : construction de routes et de trottoirs, déplacement et réinstallation des maisons dans des secteurs en pâtés, mise en place de conduites d'alimentation en eau et de systèmes de tout-à-l'égout, construction de centres communautaires et d'écoles. Quelque 12 000 maisons de-

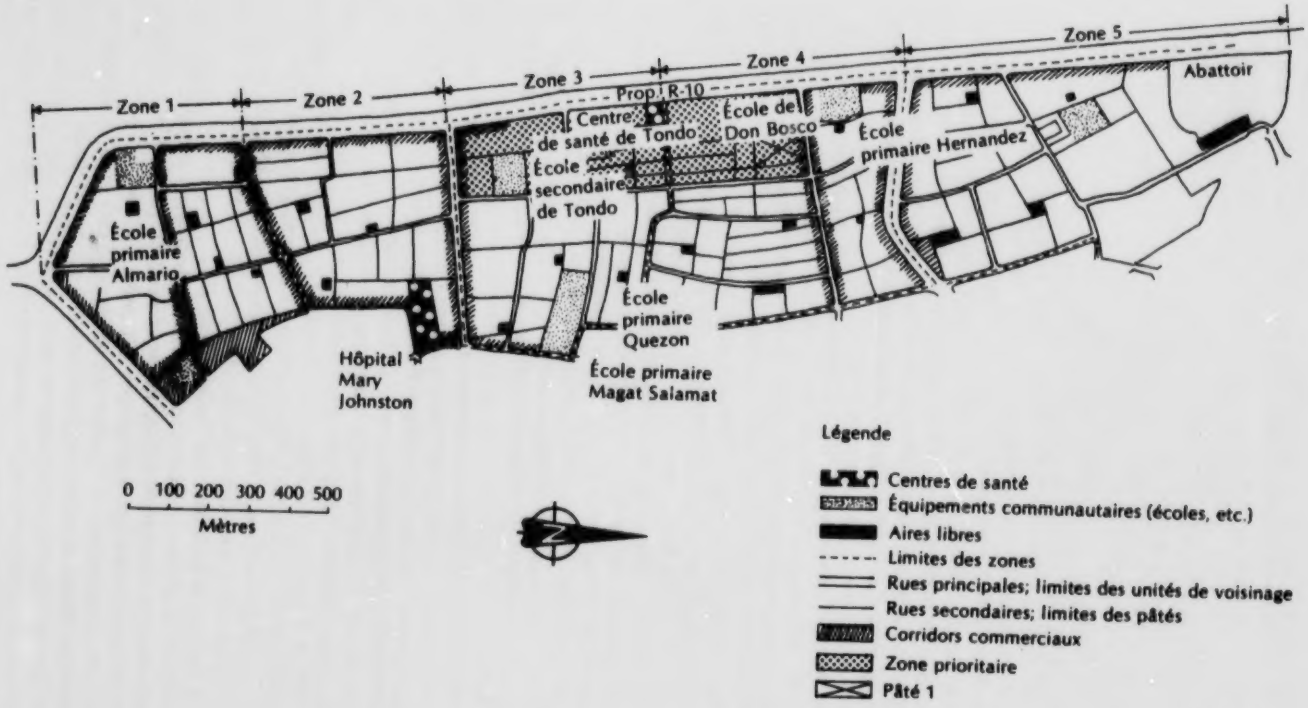


Fig. 1. Plan provisoire de l'estran de Tondo.

vaient être améliorées dans le vieux quartier. Par ailleurs, 4 000 familles devaient être déplacées et réinstallées dans un secteur de lotissements viabilisés à Dagat-Dagatan, à 3 km de là. Ces familles devaient bénéficier du même niveau de service et, de plus, se voyaient offrir un certain nombre d'options pouvant être ajoutées aux maisons semi-finies : toilette et mur coupe-feu mitoyen, ou toilette, mur coupe-feu mitoyen, piliers, toit et cloisons, bref une maison élémentaire dans laquelle il était possible d'emménager immédiatement.

Des prêts de matériaux d'une valeur de 500 ₱, portés à 3 500 ₱ en 1978, furent mis à la disposition des familles, mais celles-ci ne pouvaient en bénéficier que sous forme de matériaux, non en espèces. Les prêts étaient administrés par la Banque de développement des Philippines, bien que l'organisme chargé de l'administration du projet fut la *National Housing Authority* (NHA). Des prêts pour l'investissement étaient aussi mis à la disposition des entrepreneurs. De plus, dans le but de créer des emplois, on aménagea un domaine industriel où des terrains et des immeubles furent offerts à des investisseurs. Des lots viabilisés furent aussi mis en vente dans un secteur dit commercial où les taux demandés visaient à subventionner les lots à meilleur marché du projet proprement dit.

Pour son projet d'amélioration de l'ancien quartier, la NHA a suivi quelques principes : 1) conservation maximale des structures ; 2) déplacement minimal des familles ; et 3) participation maximale de la collectivité. Des efforts furent également déployés pour limiter au minimum les frais de prestation de services, afin de respecter les limites financières des participants.

Une évaluation effectuée en juin 1981 a révélé que quelque 97,5 % des ménages ayant fait l'objet de l'étude à Tondo avaient amélioré leur habitation ; 12,5 % d'entre eux avaient construit des structures entièrement nouvelles. Le nombre de propriétaires avait augmenté parce que la taille de la parcelle moyenne avait été réduite de 65,2 à 53,9 m² permettant ainsi à un plus grand nombre de familles d'y avoir accès. Avec l'agrandissement et l'amélioration des maisons, l'espace locatif s'était aussi accru, l'augmentation moyenne étant de 10,5 m² par structure. Le nombre de familles offrant de l'espace à louer avait cru de 10 %.

L'une des réalisations les plus remarquables fut toutefois le rôle actif joué par la collectivité dans tous les aspects du processus décisionnel relatif au projet. Des groupes organisés s'occupèrent de l'établissement des normes relatives au projet, de la sélection des participants, de la formulation des modalités et de la mise en oeuvre des activités liées au projet. Ce régime de participation fut appliqué à deux programmes d'importance nationale : le *Zonal Improvement Project* (ZIP) et le *Slum Improvement and Renewal* (SIR), tous deux financés par la Banque mondiale. Le ZIP portait sur quelque 200 zones d'habitat défectueux et camps de squatters dans la région métropolitaine de Manille, tandis que le SIR était réalisé dans les villes de taille intermédiaire comme Cebu, Cagayan de Oro et Davao, dans le sud des Philippines.

Le projet de Tondo faisait largement appel à l'initiative personnelle. De plus, les travaux de construction ont créé des emplois pour quelque 500 résidants. Pour encourager les petits entrepreneurs, 230 prêts leur ont été accordés. Mais dans la zone industrielle, la carence de services, d'eau principalement, découragea les entrepreneurs de s'implanter dans le secteur aménagé. La collecte des frais de service d'eau et d'hygiène avait été retardée parce que la NHA craignait qu'on ne soit réticent à les payer tant que la prestation ne serait pas conforme aux normes prévues.

Questions de politiques fondamentales

Les programmes de logement élémentaire, comme le démontrent les projets d'amélioration et de lotissements viabilisés, sont devenus les plus importantes interventions politiques pour aider les pauvres des villes dans les pays en développement. Axés sur l'acquisition d'une meilleure compréhension de la vie dans les secteurs d'habitat défectueux et de camps de squatters, ces programmes ont suscité de grandes attentes. L'évaluation minutieuse que constitue la présente monographie vise à déterminer si les promesses ont été tenues. Quant à cette évaluation, les huit questions de politiques suivantes sont de la plus haute importance.

Capacité financière

L'une des plus importantes questions qui se posent dans l'application des programmes d'amélioration et de lotissements viabilisés est de savoir si la majorité des pauvres des villes peuvent se les permettre. Si l'on établissait la capacité financière à un niveau trop élevé, les projets de logement élémentaire ne pourraient s'adresser qu'aux familles plus favorisées des secteurs défectueux ou des camps de squatters. Il s'ensuivrait un processus d'écrémage : ceux qui auraient le plus besoin d'aide devraient se débrouiller seuls, tandis que le sort des familles en meilleure position s'améliorerait encore.

Établir un niveau trop bas de capacité, en revanche, obligerait à octroyer des subventions plus importantes, ce qui pourrait miner la capacité des gouvernements à multiplier les projets. La plupart des organismes de financement nationaux et internationaux poursuivent une politique de récupération des coûts, mais, dans le cas des projets destinés aux familles les plus pauvres, le taux de récupération a tendance à être peu élevé. Dans quelle mesure cette optique mercantile influe-t-elle sur la capacité financière et quels sont les effets des niveaux de capacité sur le rendement des projets passés?

La capacité financière est le principal élément qui permet de déterminer les groupes cibles qui tirent avantage du logement élémentaire. Elle est étroitement liée à la notion d'accessibilité, dans la mesure où, si le niveau de capacité financière est trop haut, les familles pauvres seraient dans l'incapacité d'avoir accès au logement élémentaire. Par conséquent, il importe de découvrir si les programmes existants ont bien atteint les groupes cibles visés et de déterminer les répercussions de ces programmes sur d'autres groupes, notamment ceux qui en sont exclus en raison du niveau de capacité établi par les concepteurs du projet.

Entraide et initiative personnelle

L'entraide et l'initiative personnelle sont des programmes étroitement liés à la capacité financière parce qu'on estime qu'ils permettent de réduire les coûts. Qu'en est-il dans la réalité? On observe que l'administration de ces programmes entraîne d'importants coûts. En quoi les avantages de l'entraide et de l'initiative personnelle compensent-ils ces coûts?

Dans le cadre du projet salvadorien, l'engagement à l'entraide et à l'initiative personnelle constituait une condition de participation. Quel a été le degré de succès de cette mesure et jusqu'à quel point a-t-elle permis l'accessibilité au projet de groupes désavantagés, comme les ménages dont le chef est une femme ou les personnes qui exercent de petits métiers?

Consolidation de l'habitation

Tous les programmes de logement élémentaire reposent sur l'hypothèse que les participants vont améliorer et consolider leur habitation une fois que la garantie d'occupation sera offerte et sous réserve qu'on leur donne les moyens et le temps de le faire. Il est toutefois possible que d'autres facteurs influent sur la consolidation de l'habitation. Ainsi, est-ce que, comme on l'escomptait, les pauvres de l'habitat défectueux et les squatters ont bien les aptitudes nécessaires pour construire leur propre maison? Quelles ont été les répercussions des prêts de matériaux, des programmes de perfectionnement et de l'assistance technique sur la nature et le rythme de la consolidation?

La conception du projet influe considérablement sur la consolidation. Si les concepteurs veulent des maisons agréables à l'oeil, ils peuvent offrir des maisons semi-finies d'un niveau supérieur et fixer des délais pour la consolidation. Naturellement, ces mesures feront monter les coûts et se répercuteront sur l'accessibilité au projet. L'une des principales critiques formulées à l'endroit des programmes d'amélioration et de lotissements viabilisés est qu'ils créent des «taudis planifiés». Dans quelle mesure la crainte de cette critique a-t-elle influé sur la nature des projets de logement élémentaire?

Codes et normes de construction

Au regard des dispositions des codes du bâtiment, les logements élémentaires sont habituellement considérés comme étant au-dessous de certaines normes minimales. Dans quelle mesure ces normes ont-elles influé sur la capacité financière et l'accessibilité aux projets? En quoi se sont-elles répercutées sur des éléments du logement élémentaire comme la conception de la maison et des subdivisions, les méthodes de construction, le choix des matériaux de construction et la technologie employée, le tout vu sous l'angle du succès ou de l'échec des programmes? Nombre de concepteurs ont réclamé des codes et des normes «appropriés» à l'amélioration et à la viabilisation. Quelle est la nature de ces normes et quelle a été leur efficacité dans le cadre des projets destinés aux groupes à faible revenu?

Génération de revenu et emploi

D'aucuns ont soutenu que l'abri et les services ne constituent pas les principaux problèmes des communautés de squatters et de pauvres des villes, que si ceux-ci pouvaient obtenir un emploi et gagner un peu d'argent, ils régleraient leurs problèmes de logement. Beaucoup de programmes comprennent maintenant des mesures de création de revenus et d'emploi. Jusqu'à quel point ces mesures sont-elles efficaces? Comment des dispositions telles que les prêts à taux d'intérêt peu élevé, la formation, la mise sur pied de coopératives et l'ouverture d'emplacements industriels et commerciaux, ont-elles favorisé l'emploi et la génération de revenus?

Récupération des coûts

Les politiques de récupération des coûts influent directement sur la capacité financière et sur l'accessibilité aux projets, et donc sur le processus de sélection

dans le cadre du projet, parce que les niveaux et les taux de remboursement déterminent qui est en mesure de participer aux projets. Les autorités responsables du logement ont énoncé des modalités de collecte dont le rendement dépend dans une large mesure de leur caractère raisonnable ainsi que du rôle que joue la communauté elle-même. Dans quelles mesures les réactions positives ou négatives de la communauté sont-elles liées à la récupération des coûts? Comment se sont soldées les tentatives d'employer des stimulants et des sanctions pour favoriser la récupération?

Développement communautaire

La participation de la communauté à tous les aspects du programme de logement élémentaire est considérée à la fois comme une fin et comme un moyen d'atteindre les objectifs du programme. Comment se sont soldées les expériences de participation communautaire et dans quelle mesure ont-elles permis de réduire les coûts du projet, d'élaborer des modèles et des normes plus appropriés et d'assurer la survie du projet? Tout comme l'entraide et l'initiative personnelle, le développement communautaire s'est révélé plutôt coûteux à administrer. Or les frais supplémentaires ont-ils été compensés par des gains au niveau des accomplissements?

Répercussions du projet

Les programmes de logement élémentaire sont conçus non seulement pour améliorer les conditions de vie des participants, mais aussi, parce qu'ils s'inscrivent dans un contexte urbain et national donné, pour agir directement ou non sur les conditions de vie qui règnent dans les secteurs voisins. On s'attend également à des répercussions sur les politiques nationales de logement, sur les organismes responsables et sur le secteur de la finance qui s'occupe du logement.

Mais le plus important est d'indiquer le type de répercussions qu'ont eu les modèles de logement élémentaire sur l'ensemble des connaissances empiriques actuelles au sujet de ce qui peut et doit être fait pour améliorer la situation difficile des pauvres des villes. Les programmes d'amélioration et de lotissements viabilisés ont-ils comblé les attentes de leurs promoteurs ou n'ont-ils eu que des résultats limités suite à leur transformation en cours de route?

CAPACITÉ FINANCIÈRE 1

San Salvador : les programmes de logement comprennent souvent la construction d'appartements de classe moyenne.

Dans la plupart des pays, le logement peut être fourni par le secteur privé, l'État, le travail des citoyens eux-mêmes ou une combinaison de tous ces facteurs. Les décisions politiques quant au type de logement à fournir et au secteur qui doit s'en charger peuvent être fortement influencées par la capacité financière, laquelle peut être estimée comme suit : 1) le total des revenus d'une famille ; 2) la part de ses revenus que la famille est capable ou désireuse de consacrer au logement ; et 3) le coût mensuel du logement pour la famille. Malgré leur apparente simplicité, ces facteurs sont en fait passablement complexes. Comme les concepteurs de projets d'habitation ont pu le constater, estimer la capacité financière d'un groupe cible afin que celui-ci profite d'un projet particulier n'est pas une tâche facile.

Estimation du revenu

Le revenu est le critère le plus communément employé pour déterminer l'admissibilité à un programme de logement élémentaire, mais c'est aussi le plus difficile à évaluer. Le revenu peut provenir de diverses sources : salaire gagné en échange d'un travail, production d'un bien pour sa propre consommation, vente de biens produits mais non consommés, valeur accrue de biens dont on a la possession, recettes découlant de la vente de biens, cadeaux provenant de parents ou d'amis, ou paiements de transfert effectués par l'État. Lorsque le revenu fait partie des conditions de participation à un projet d'habitation, son niveau n'est pas le seul aspect important. Il peut être aussi utile de savoir s'il est régulier ou sporadique, s'il est soutenu sur une longue période de temps, ou s'il est en hausse ou en baisse.

Aux prises avec ces complications, les planificateurs décident parfois de s'en remettre aux déclarations des ménages eux-mêmes pour déterminer leurs revenus. Mais, comme l'ont montré la plupart des études, ces estimations sont particulièrement sujettes aux déformations. Ainsi, les personnes interrogées savent deviner les objectifs de l'étude et peuvent formuler leur réponse en conséquence. D'une part, elles peuvent sous-évaluer leur revenu afin d'amener les responsables à réduire le taux de remboursement ou à abaisser le plafond de revenu donnant droit à participer à un projet. D'autre part, elles peuvent entrevoir qu'un certain niveau de revenu est nécessaire pour participer à un projet et gonfler leur déclaration afin de remplir cette condition.

Il n'est pas exclu que certaines familles soient dans l'incapacité de prévoir le niveau de leur revenu futur. C'est notamment le cas lorsque le revenu provient des petits métiers, domaine où il n'est pas rare que l'inactivité presque totale succède à l'activité intense. Ainsi, un vendeur de légumes peut faire de bonnes affaires certain jour ou être arrêté, se faire confisquer ses marchandises et rentrer à la maison sans même avoir conservé le capital qu'il avait au début de la journée. Ou encore, un conducteur de cyclo-pousse peut être accusé, tel jour, de gêner la circulation et être forcé de distribuer ses gains de la journée

en pots-de-vin pour se tirer de ce mauvais pas. Ces incertitudes quotidiennes s'additionnent, ces jours deviennent des mois, si bien qu'essayer d'estimer le revenu moyen devient, au mieux, une entreprise livrée au hasard.

En raison des incertitudes relatives au revenu, la responsabilité de déterminer la capacité financière repose sur les épaules des concepteurs du projet. Le planificateur prudent qui souhaite limiter les risques peut n'inclure dans sa définition du revenu que les recettes provenant d'un emploi régulier du chef de famille, soit le salaire. Ce revenu est régulier et prévisible et les paiements du logement peuvent être prélevés à la source, si besoin est. Un autre planificateur, désireux d'accommoder un plus grand nombre de familles, peut ajouter au revenu du chef de la famille les gains du conjoint et des autres membres de la famille, qu'ils proviennent d'un emploi régulier ou non. Dans un autre cas, encore, le planificateur qui désire accroître l'accessibilité au projet pour les familles à faible revenu peut ajouter à celui-ci les cadeaux réguliers ou irréguliers, les paiements de transfert et toutes autres recettes, en espèces ou en nature.

À l'évidence, les limites de la capacité de payer varient en fonction de la définition du revenu employée. Dans une étude effectuée au Salvador, les estimations du revenu familial, basées sur la définition du revenu la plus large possible, étaient de 8 % inférieures lorsqu'on ne prenait en ligne de compte que les revenus réguliers. Si l'on ne comptait que le revenu gagné par le chef de famille, les estimations ne s'établissaient qu'à 56 % du revenu total (Bamberger et alii, 1980). On a aussi estimé que, en moyenne, le revenu familial total peut être deux fois plus élevé que le salaire gagné par le chef de famille seul (Keare et Parris, 1981).

Il peut arriver que les concepteurs prudents mettent en doute l'opportunité d'inclure les cadeaux et les transferts dans le revenu du ménage. Les études faites au Savaldor ont toutefois révélé que le tiers de toutes les familles ayant fait l'objet de l'étude avait bénéficié d'un revenu de transfert durant le mois où l'étude avait été effectuée ; qu'elles avaient reçu en moyenne environ 11,20 $US en paiements de transfert, sur un revenu mensuel moyen total de 120 $US, et, phénomène encore plus intéressant, que les cadeaux et les paiements de transfert, fréquents et stables, représentaient régulièrement quelque 10 % du revenu du ménage (Kaufmann et Lindauer, 1980).

Une étude des revenus et des dépenses effectuée à Tondo a aussi révélé que les revenus provenant de «sources régulières supplémentaires,» et comprenant principalement des cadeaux et des paiements de transfert, représentaient 10,7 % du revenu mensuel (NHA, 1978d). Ce type de revenu présente toutefois une caractéristique intéressante : sa tendance à croître très rapidement au besoin. On a effectué une étude spéciale des revenus et dépenses au moment où les familles devaient déplacer leur maison de l'emplacement original vers le lot assigné par le programme de réaménagement en pâtés. L'étude a constaté que, durant le mois qui a précédé cette période de «stress maximal,» le revenu sous forme de cadeaux en espèces a représenté 44,2 % du revenu total des familles touchées. Sur une période de trois mois, alors que les familles déménageaient et reconstruisaient ou amélioraient leur maison, le revenu régulier supplémentaire a représenté 19,6 % du revenu total par mois en moyenne.

Dans cette même étude sur Tondo, l'importance des cadeaux et autres revenus réguliers supplémentaires met en évidence la nécessité d'établir une distinction entre les dépenses d'investissement à caractère unique et ce qu'on pourrait appeler les dépenses de fonctionnement régulières. L'empressement

que mettent les parents et autres membres de la famille élargie à donner des cadeaux à la personne qui investit dans une maison et une parcelle peut s'expliquer par toute autre chose que l'altruisme. La spéculation foncière est un art dans lequel les pauvres des villes sont passés maîtres. Il se peut que le processus dit, en anthropologie, des accords de «réciprocité,» ait été à l'oeuvre dans le cas de Tondo. Ainsi, une personne de la province dont le fils souhaitait étudier à Manille avait une excellente raison d'envoyer un cadeau à ce parent qui participait au projet de Tondo : elle sera payée en retour plus tard puisque son fils pourra y disposer d'un endroit pour dormir, ce qui reviendra beaucoup moins cher que de payer une place au dortoir.

En toute logique, l'acquisition d'une parcelle à Tondo constituait un excellent investissement. La terre était vendue au résidant au taux de 5 ₱ le mètre carré, alors que sa valeur sur le marché se rapprochait davantage de 400 ₱. Le projet donnait droit à des prêts de matériaux de construction, des prêts à l'investissement commercial et à d'autres avantages. Plus encore, Tondo étant situé près des chantiers des quais et près des secteurs commerciaux de Divisoria, il n'était pas étonnant, alors, que les membres de la famille élargie soient disposés à investir dans une parcelle en procurant cadeaux et autres revenus extraordinaires aux participants.

Depuis quelques années, nombre de Philippins ont trouvé des emplois comme techniciens et ouvriers au Moyen-Orient, domestiques et employés d'hôtels en Europe ou membres d'équipage sur des navires étrangers. Des familles de Tondo avaient donc des parents à gros revenu, qui étaient la source habituelle des cadeaux servant d'investissement dans le projet. Même les familles qui n'avaient pas accès à «l'argent saoudien» avaient droit à des cadeaux et à des contributions. Ce genre de don, qui fait partie de la tradition philippine, se voit fréquemment lorsque frappe un malheur, une maladie grave ou un décès dans la famille. Le projet de Tondo a permis de constater que la tradition s'accommodait également bien des périodes de bonne fortune.

Le principal dilemme auquel étaient confrontés les concepteurs du projet était alors de définir la limite de revenu donnant droit de participer à un projet de logement élémentaire. Si l'on fixait la limite trop bas, on courait le risque que certains soient dans l'incapacité de payer ou que certains se voient forcés de consacrer davantage au logement que ce qu'ils pouvaient se permettre. À la limite, les familles concernées auraient réduit les dépenses consacrées à l'alimentation, aux médicaments et à d'autres biens de première nécessité, ce qui, à long terme, aurait été nuisible. Fixer la limite trop haute, en revanche, aboutirait à une «fuite» des avantages du projet au profit de familles qui seraient capables de se payer un logement plus économique ailleurs. Bien qu'il soit impossible d'éviter une certaine part de fuite, notamment dans les projets d'amélioration, où l'on a affaire à des communautés existantes dotées d'un réseau donné de distribution du revenu, rater trop souvent le groupe cible ne contribue en rien à l'efficacité et au rendement économiques du projet.

Dans un certain nombre de pays, les responsables du logement ont établi un plancher et un plafond entre lesquels doit se situer le revenu des participants au projet. Ainsi, les revenus minimaux et maximaux doivent s'établir entre 350 et 1 110 $US au Kenya, 375 et 1 000 $US en Indonésie, et 684 et 1 300 $US au Sénégal. Ces chiffres doivent toutefois être considérés à la lumière d'autres facteurs, comme la taille de la famille, le montant à rembourser sur l'habitation, la longueur de la période de remboursement et le taux mensuel. En raison des difficultés inhérentes au processus d'estimation du revenu, il vaut souvent

mieux faire preuve de souplesse dans l'établissement des exigences concernant ce revenu. Le mieux consiste souvent à prendre en ligne de compte une fourchette de revenus, convenablement pondérée par la taille des familles et d'autres considérations. Les avantages de la souplesse doivent toutefois être examinés au regard des problèmes posés par des chiffres trop vagues ; qu'un responsable du logement utilise des chiffres vagues pour favoriser certains groupes, cela peut créer des problèmes administratifs coûteux.

Part du revenu consacrée au logement

Les concepteurs du logement élémentaire estiment généralement que les participants peuvent y consacrer, en moyenne, de 20 à 25 % de leur revenu mensuel. Dans la pratique, toutefois, on a constaté que cette fraction pouvait constituer entre 8 et 50 % de nombreux projets (Keare et Parris, 1981). De toute évidence, un écart aussi important dans les données n'est guère utile aux décideurs. Ce dont on a besoin, a-t-il été suggéré, c'est un ensemble cohérent de définitions, de données comparatives et de calculs suffisants pour élaborer des points de repère applicables à des situations changeantes (Keare et Parris, 1981).

À la racine du problème se trouve le fait que la part du revenu qu'une famille peut consacrer au logement dépend de nombreux facteurs. Ainsi, il y a toute la différence du monde, pour une famille, entre la location d'un logement ou l'achat d'une maison qui lui appartiendra un jour. Les familles qui investissent dans un foyer sont généralement plus disposées à y consacrer une part supérieure de leur revenu parce qu'elles entrevoient certaines compensations pour l'avenir. Les locataires, en revanche, sont susceptibles de chercher un nouveau logement lorsque la part de leur revenu qu'ils réservent à cette fin sera plus grande. D'après une étude réalisée à Santa Ana, au Salvador, la proportion moyenne du revenu que consacraient au logement les propriétaires d'un village non autorisé était de 34 %, tandis que, chez les locataires, cette proportion n'était que de 7 % (Bamberger et alii, 1980).

Certaines caractéristiques démographiques, comme la taille de la famille ou le sexe du chef de ménage, influencent également la part du revenu destinée au logement. Les grandes familles, exigeant plus d'espace, ont tendance à grossir cette part ; il convient toutefois de noter que leurs revenus peuvent sembler plus élevés, plusieurs membres de la famille additionnant leurs gains. Les ménages dont le chef est une femme et dont les revenus sont en général moins élevés, en consacrent une part plus grande au logement.

Les études montrent invariablement que la part du revenu destinée au logement tend à décroître à mesure que le revenu augmente. En d'autres termes, les familles pauvres dépensent proportionnellement plus pour leur logement, même si elles ont besoin de plus d'argent pour l'alimentation et les autres biens de première nécessité. Une étude portant sur les locataires de *mesón* a permis de constater que les familles dont les revenus étaient les plus bas réservaient en moyenne 23 % de leur revenu mensuel au logement, mais les familles à revenu plus élevé, moins de 10 %. Cette tendance s'est également manifestée dans les projets de la *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima* (FSDVM), dans lesquels les familles dans les trois déciles où le revenu est le plus bas consacraient plus de 30 % de leur revenu au logement, tandis que la part moyenne pour tous les déciles de revenu n'était que de 18 % (Bamberger et alii, 1980).

Les statistiques mentionnées ci-dessus ont été établies en période dite normale. Lorsqu'il s'agit de concevoir un projet, toutefois, on tient compte du fait que les ressources d'une famille donnée seront plus ou moins grevées, selon l'étape à laquelle les dépenses du logement surviennent. Les dépenses ont tendance à s'accumuler au cours de la période de «stress maximal,» c.-à-d. du déplacement initial et de la construction, pour se stabiliser par la suite. L'étude de Tondo a constaté que, durant cette période, non seulement les familles participantes dépensaient leurs économies, mais, en plus, contractaient des emprunts et utilisaient les cadeaux et paiements de transfert venant de parents et d'amis. En outre, leurs revenus réguliers diminuaient parce que l'entraide et l'initiative personnelle dans le cadre du projet les tenaient éloignées de leur travail.

Lorsqu'on détermine la capacité financière en estimant la part du revenu familial qui peut être consacrée au logement, il y a un certain nombre de points, au niveau des politiques, qui méritent considération. D'abord, il faut veiller à ce que les hypothèses relatives à la part du revenu réservé au logement n'établissent pas un pourcentage si élevé que les familles à faible revenu se voient forcées de réduire les sommes allouées aux aliments, aux médicaments et à d'autres besoins fondamentaux, ceci pour être en mesure de faire face aux paiements du logement. Ensuite, les dépenses du logement évoluant continuellement, on adoptera des modalités de remboursement souples. Par conséquent, pour favoriser l'accessibilité, on pourra envisager de réduire les coûts initiaux, en particulier durant la période de stress maximal. La conception du logement, le niveau des services communautaires, le temps nécessaire à la consolidation et l'autorisation ou non d'un logement temporaire, autant de facteurs qui agissent sur le degré d'accessibilité.

Enfin, il faut veiller à ce que certains groupes ne soient pas exclus à priori du fait des hypothèses relatives à la capacité financière. Qu'on se rappelle le cas des familles locataires dans les programmes d'amélioration, des ménages dont le gagne-pain est assuré par une embauche occasionnelle, des familles monoparentales, notamment celles dont le chef est une femme, et les petits entrepreneurs. Le revenu de ces groupes se caractérise non seulement par son bas niveau, mais aussi par son irrégularité. Bien qu'il soit possible de fixer des limites précises aux faibles revenus, il convient d'accorder une plus grande attention à l'irrégularité du revenu : une trop grande rigidité sur la part du revenu à consacrer au logement et sur les calendriers de remboursement exclurait des ménages qui, par ailleurs, seraient admissibles à un logement.

Coût du logement

L'un des facteurs de la capacité financière à se loger qui se prête le mieux à l'intervention des concepteurs est celui qui porte sur le coût de l'habitation. Les économistes emploient habituellement la notion de «coût d'occupation» pour désigner cet élément et le représentent par un droit de location ou par les coûts totaux d'habitation qui sont entièrement amortis par les paiements mensuels.

Les coûts réels que doit assumer mensuellement le participant au projet se composent habituellement de ce qui suit : 1) hypothèque ou remboursement du prêt ; 2) frais de service ; 3) coût des matériaux de construction ; 4) frais de main-d'oeuvre ; et 5) coût d'administration et de gestion. En règle générale,

ces coûts sont réunis en un seul montant à payer chaque mois, pour faciliter l'administration. Il est aussi courant de réclamer un acompte global, qui sera suivi de frais mensuels fixes.

Quand il s'agit d'assurer la capacité financière, le grand défi consiste à faire en sorte que les coûts soient suffisamment bas pour que le logement soit accessible au groupe dont le revenu est minimal. Il y faut un examen minutieux des coûts des éléments du projet. La terre, par exemple, est un élément important du coût : la FSDVM a dû acheter la terre au prix du marché et en ajouter le coût aux amortissements totaux du projet ; la politique gouvernementale zambienne reposait sur le principe que la terre n'avait aucune valeur intrinsèque, seuls les frais de mise en valeur devant être imputés aux participants ; aux Philippines, la terre de Tondo a été vendue aux résidants à un prix moindre que sa valeur marchande, mais tous les frais de mise en valeur ont été à la charge des participants.

La conception du projet fournit naturellement l'occasion d'abaisser ou d'élever les coûts. En règle générale, ce sont surtout les normes relativement élevées qui font grossir les coûts du projet. Même si la terre était gratuite en Zambie, la taille originelle des parcelles résidentielles, qui était de 300 m² ou plus, augmentait le coût des routes, des services d'eau, des canalisations d'égout et de l'électricité.

Les matériaux de construction choisis influent aussi directement sur les coûts du projet. En Inde, les projets le meilleur marché n'offraient qu'un emplacement viabilisé ; les familles étaient autorisées à apporter les matériaux récupérés de leur ancienne cabane, matériaux qu'ils utilisaient pour construire leur nouvelle maison. Aux Philippines, les prêts de matériaux ne pouvaient être convertis qu'en matériaux légers : bois de charpente et contre-plaqué, et non pas en matériaux lourds ou permanents : ciment, blocs creux, barres de renforcement en acier, etc. Par contraste, les projets sénégalais, salvadoriens et zambiens prévoyaient tous l'emploi de matériaux modernes permanents, ce qui naturellement avait des répercussions sur les coûts du projet. En Zambie, les concepteurs favorisaient l'emploi de matériaux bon marché, mais les participants choisirent d'utiliser des matériaux plus coûteux.

Dans les lotissements viabilisés, les divers types de maisons semi-finies influent aussi sur les coûts. Là encore, l'option la moins chère se résume à un lot viabilisé. Diverses options peuvent s'y ajouter, qui font augmenter le coût progressivement : installations sanitaires élémentaires seulement, installations sanitaires élémentaires et une pièce, installations sanitaires élémentaires et deux pièces, etc. Dans le cas qui nous occupe, toutefois, les considérations relatives aux coûts ne peuvent se limiter aux options élémentaires seulement, puisque les familles participantes encourent beaucoup d'autres coûts avant de s'installer et de commencer à consolider leur maison. Ainsi, au Kenya, un emplacement viabilisé doté uniquement d'une installation sanitaire rudimentaire a obligé un plus grand nombre de familles à dépenser plus à court terme qu'un emplacement muni d'une installation sanitaire et d'une pièce, dans laquelle la famille pouvait emménager immédiatement. Ce deuxième modèle permettait aux familles d'épargner la location d'une habitation à l'ancien emplacement pour la durée des travaux à la nouvelle maison, les frais de transport du constructeur et des matériaux et le coût de protection des matériaux laissés sur le chantier, lesquels auraient été volés sans surveillance.

La préférence traditionnelle pour les maisons finies contribue aussi à augmenter les coûts. Souvent, ce sont les participants eux-mêmes qui décident de

finir la maison en un seul coup mais à gros prix. Les plans trop ambitieux doivent toutefois compter avec la limitation des ressources et il peut arriver que la construction soit interrompue avant même que la structure soit prête pour une occupation temporaire. Dans certains cas, toutefois, il arrive que les concepteurs imposent des conditions : dans le projet Dandora, au Kenya, la structure habitable de base doit être terminée en 18 mois ; à Lusaka, nulle famille ne peut s'installer tant qu'un élément habitable n'est pas terminé.

Même la construction de «maisons modèles,» selon une expression révélatrice, peut inciter les participants à construire une maison coûteuse et à l'achever le plus tôt possible. Au Sénégal, les maisons modèles construites par les responsables du logement coûtent, clés en main, jusqu'à 3 millions FCFA. En voyant ces modèles, il n'était que naturel que les participants cherchent à construire des maisons semblables. Le rythme extrêmement lent d'implantation s'expliquerait en partie par cette préférence pour les maisons modèles coûteuses.

Comme nous le verrons dans les chapitres sur la consolidation, l'entraide et l'initiative personnelle, le choix des matériaux et les normes de construction, une part importante de la créativité manifestée dans les programmes de logement élémentaire s'est traduite par une réduction des coûts. En matière d'habitation, toutefois, les conceptions traditionnelles sont difficiles à changer et les coûts demeurent exagérément élevés en raison de l'insistance des participants à vouloir de belles maisons finies, situées dans des lotissements réguliers et dans un milieu bien aménagé. Nombreux sont les responsables du logement qui, encore, mesurent leur réussite à la solidité et à la beauté des maisons construites et à la rapidité avec laquelle elles ont été construites. Au cours de nos innombrables visites des lotissements viabilisés dans le monde, d'orgueilleux gestionnaires ont fait étalage des maisons les plus grosses et les plus solides, en se montrant apparemment honteux des cabanes temporaires qu'occupaient les familles qui en étaient encore à la consolidation de la maison des années après qu'elles se soient installées. Si les gestionnaires comprenaient véritablement leur mission, ils abandonneraient les maisons modèles ; leur véritable client est le particulier qui lutte pour se doter d'un abri à la mesure de ses moyens dans un monde qui s'urbanise.

Évaluation des projets

Une question générale se pose : dans quelle mesure les programmes de logement élémentaire ont-ils permis de procurer un foyer aux familles à faible revenu des zones défectueuses? Pour y répondre, il est utile de s'informer sur les groupes cibles qui ont profité de ces projets, de voir si d'autres groupes également nécessiteux ont été exclus, et de déterminer si les conditions de vie des participants se sont améliorées.

Groupes cibles

La plupart des projets de logement élémentaire s'adressent à des familles qui se situent entre le 20e et le 60e centiles du revenu national urbain et reposent sur le principe de la récupération des coûts, notion étroitement reliée à la possibilité de reproduire les projets. C'est pourquoi, d'une part, les ménages qui se situent au-dessous du 20e centile sont considérés comme nécessitant des subventions plus importantes que celles qui sont octroyées par les programmes.

D'autre part, les familles qui se situent au-dessus du 60e centile sont jugées suffisamment riches pour pouvoir se payer une maison sur le marché libre.

En règle générale, comme l'indique le tableau 1, les projets d'amélioration, et non les lots viabilisés, touchent davantage les familles urbaines les plus pauvres, celles dont le revenu est le moins élevé : 60 % des familles de George et 51 % des familles de Tondo font partie des groupes à revenu minimal. Ces chiffres sont à rapprocher des 44 % de Sonsonate, 43 % de Santa Ana et 54 % de Lilanda.

Si les projets d'amélioration touchent les plus pauvres, c'est qu'ils sont implantés in situ. À la différence des lotissements viabilisés, où le niveau de revenu fait office de mécanisme de tri, les projets d'amélioration doivent initialement inclure toutes les familles qui habitent dans le secteur visé. Avec l'introduction d'éléments de développement supplémentaires, toutefois, certaines des familles les plus pauvres peuvent se voir exclues. L'expérience révèle qu'il s'agit le plus souvent de locataires, de foyers mono-parentaux, de jeunes familles habitant avec des parents ou d'handicapés.

L'exclusion des familles les plus pauvres peut être prévenue ou atténuée lorsque les services de base sont mis en place sans efforts pour rationaliser l'habitation et les autres structures, subdiviser et vendre la terre ou réduire la densité d'une communauté pour la ramener à certaines normes acceptables. C'est ce qu'on a tenté de faire, avec succès, dans le *Kampung Improvement Projects* (KIP), dans certaines villes indonésiennes, et dans les plans de remise en valeur du centre-ville de Kingston, en Jamaïque. Dans le premier cas, on met en place un «module sanitaire élémentaire» comprenant puits artésien ou puits en profondeur, prise d'eau et toilettes publiques. Des sentiers et des routes, des boîtes à ordures, des canaux de drainage et des centres communautaires sont aussi mis en place. Dans la mesure du possible, les structures de la communauté ne sont pas perturbées. Le recouvrement des coûts du projet se fait grâce à des frais de service et à des cotisations fixes. Dans le second cas, en Jamaïque, des services de base semblables ont été mis en place, mais on connaît de graves problèmes de remboursement. Les propriétaires des taudis, qui souvent n'habitent même pas dans les secteurs améliorés, sont réticents à payer les frais, tout comme les résidants à faible revenu qui soutiennent que les propriétaires des biens améliorés devraient payer une partie du projet.

Dans les projets de lotissements viabilisés, les coûts initiaux et récurrents élevés que supposent l'emménagement dans le secteur et la construction d'une maison sont particulièrement préoccupants. À Sonsonate et Santa Ana, ces coûts élevés expliquent peut-être la part relativement réduite des participants

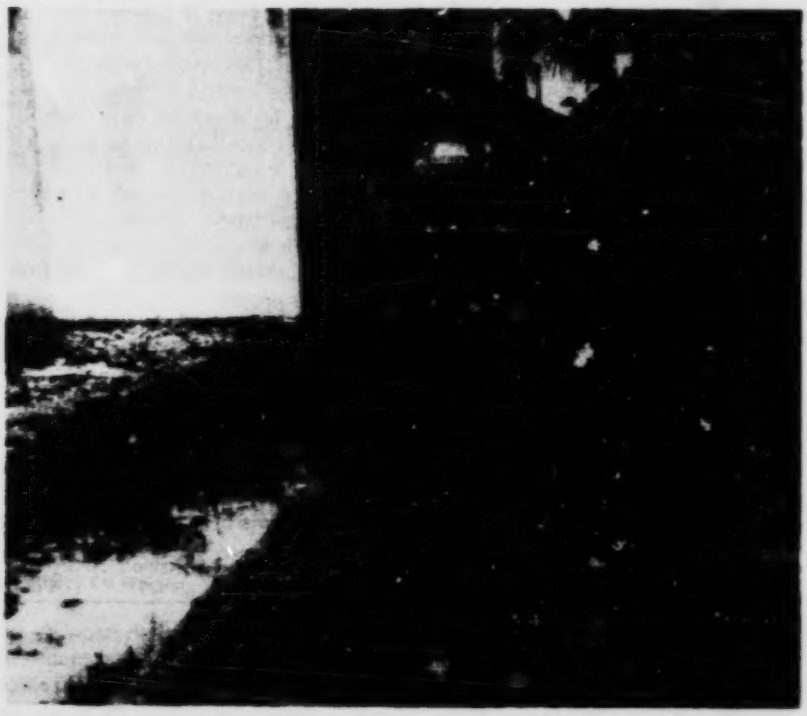
Tableau 1. Groupes de revenu desservis par les projets (%).

	Viabilisation				Amélioration	
	Salvador		Zambie		Philippines	Zambie
Centile de revenu urbain national	Sonsonate (1977)	Santa Ana (1976)	Lilanda (1980)	Matero (1978)	Tondo (1979)	George (1976)
0–20	6	11	28	18	27	38
21–40	38	32	26	38	24	22
41–60	37	38	16	14	23	17
>61	19	19	30	30	26	23

Source : Keare et Parris (1981).

appartenant au 20e centile de revenu, soit le moins élevé. Bien que ce soit dans les projets salvadoriens qu'on observe les plus faibles proportions de familles appartenant au 60e centile et au-delà (ce qui fait supposer que les projets touchaient bien les groupes visés), ce processus accrédite l'accusation maintes fois répétée suivant laquelle les programmes de lotissements constituent principalement une méthode d'écrémage pour enlever les pauvres des villes les moins démunis aux zones défectueuses et les transplanter dans les projets ; seule la lie est laissée à son sort. Pour Peattie et Doebele (1976), ce phénomène perturbe les relations économiques normales qui existent entre les divers groupes de revenu dans l'habitat défectueux et ne contribue qu'à affaiblir les possibilités d'organisation des moins fortunés. Parallèlement, une certaine réussite des programmes de lots viabilisés est assurée grâce aux familles à faible revenu les moins démunies.

Comme on le voit, les projets d'amélioration perturbent moins la vie communautaire. À Tondo et à George, une répartition normale des familles à revenu faible ou plus élevé au sein des communautés a été dans une large mesure préservée ; les familles à revenu faible ou plus élevé continuaient de vivre en symbiose. Toutefois, il aurait été possible d'absorber un nombre plus grand de familles pauvres à Tondo si les gestionnaires avaient porté plus d'attention à la location de logis, comme cela a été fait en Zambie. À Tondo, on a mis l'accent

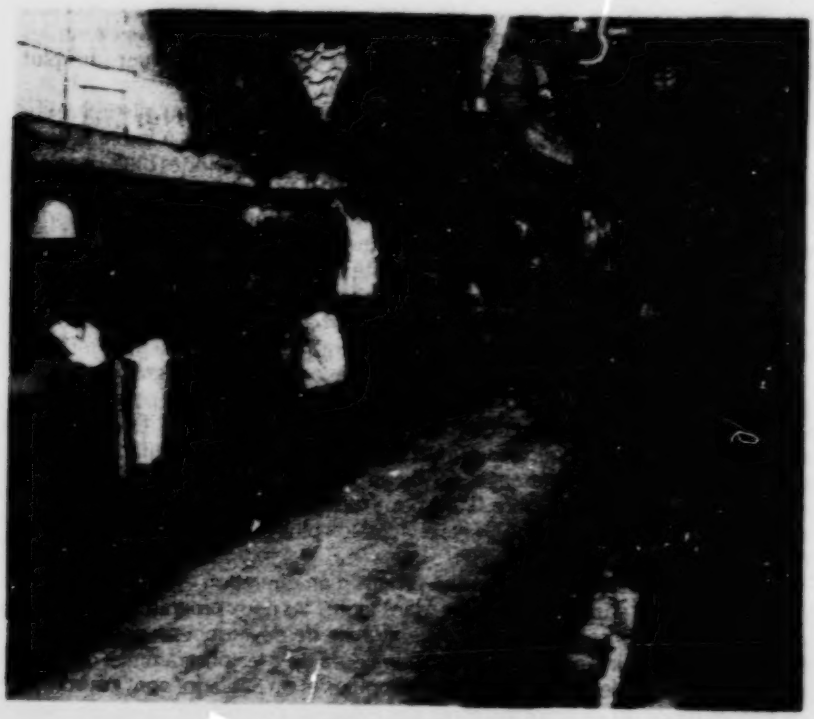


Passage piétonnier avant l'intervention du Kampung Improvement Program (KIP), Djakarta, Indonésie.

sur la propriété individuelle, forçant un certain nombre de familles locataires ou qui habitaient avec une autre famille à partir. Les locataires se virent offrir la possibilité d'emménager dans le projet de lotissements viabilisés de Dagat-Dagatan, mais les coûts plus élevés à cet endroit les ont découragés.

Une autre préoccupation qui touche à la fois la viabilisation et l'amélioration est l'importante désaffection des familles les plus pauvres et son résultat : les familles à revenu plus élevé, auxquelles on n'avait pas à l'origine attribué de parcelles, prennent la place. Une étude touchant 101 lots abandonnés par leurs occupants désignés a indiqué que 34 % de ceux-ci étaient auparavant des locataires, 10 %, des ménages dont le chef est une femme, 21 %, des célibataires considérés comme chefs de famille et 18 %, des travailleurs indépendants. Ces données permettent de croire que certains groupes sont écartés par d'autres à revenu plus élevé.

Une analyse plus poussée a toutefois révélé que le revenu ne semblait pas constituer la première cause de l'abandon des parcelles. En vérifiant les revenus, on constate que toutes les familles sauf une avaient déclaré un revenu au-dessous du niveau minimal donnant droit de participer au projet. On en a donc conclu que le motif d'abandon était plutôt la spéculation. Des entrevues sans caractère officiel ont révélé que le bénéfice de la «vente» des droits d'occupation pouvait atteindre 120 %. En fait, les responsables avaient prévu qu'environ 3 % des parcelles changeraient de propriétaire dans un délai plus ou moins rapproché et qu'un autre 3 % feraient l'objet de ventes non autorisées.



Passage piétonnier amélioré par le KIP.

Les premières études réalisées à Tondo ont aussi montré qu'environ 4 % des bénéficiaires légitimes du projet avaient vendu leurs droits illégalement (NHA, 1980a,b). On craint de plus en plus que, avec l'amélioration des structures dont bénéficie la communauté, la vente des droits s'accroîtra en proportion avec des offres formulées par les ménages à revenu plus élevé. Tout comme dans le cas zambien, toutefois, les données permettent de penser que ce n'est pas la capacité financière qui est à l'origine du phénomène, mais le fait qu'un certain nombre de familles estime sensé de recueillir au plus tôt les avantages du projet, de vendre leurs droits puis de se réinstaller dans un habitat défectueux. Aux Philippines, l'empressement des familles à revenu plus élevé à acheter des lots à Tondo est peut-être révélateur d'une pénurie de logements pour familles à revenu moyen. Les responsables du projet croient que les habitations pour des groupes particuliers de revenus étant rares, l'interdiction de vendre est difficile à appliquer en raison des impératifs du marché.

Conclusions

L'élaboration de critères touchant la capacité financière est l'un des facteurs les plus importants de la mise en oeuvre d'une politique de logement élémentaire parce qu'il s'agit de faire la liste des bénéficiaires éventuels des projets. L'expérience passée indique clairement la nécessité de définir les conditions de vie des ménages à faible revenu afin de recueillir des informations exactes sur les revenus et les dépenses. Les études socio-économiques ne révèlent qu'une partie du tableau et ne donnent aucun renseignement approprié sur les paiements de transfert et les cadeaux, lesquels semblent constituer une part importante de revenu chez les pauvres des villes.

La régularité du revenu doit aussi être mieux connue, parce qu'elle influe sur la capacité financière de même que la possibilité des familles à faible revenu de se procurer des ressources considérables au cours des périodes dites de stress maximal. La plupart des mesures de la capacité financière reposent sur des amortissements mensuels réguliers, même si le revenu des pauvres est irrégulier. S'il existe un besoin de déterminer quels types de familles sont admissibles ou non, c'est en raison de l'irrégularité du revenu.

L'intérêt qu'offrent les projets d'amélioration, pour les groupes appartenant aux centiles inférieurs du revenu en milieu urbain, milite en faveur de leur utilité dans un programme de logement élémentaire. Toutefois, l'amélioration n'a pas la même efficacité lorsqu'il s'agit de favoriser une plus grande équité, parce qu'elle procure aussi des avantages aux ménages à revenu plus élevé qui vivent dans les mêmes zones défectueuses ou chez les squatters. En revanche, il est possible de concevoir des projets de viabilisation plus équitables, parce que ce type de projets permet d'appliquer avec plus d'efficacité les critères relatifs à la capacité financière. L'un des problèmes de ces projets, toutefois, est leur incapacité à procurer abri et services aux plus pauvres parmi les pauvres des villes.

Ces différentes caractéristiques des projets d'amélioration et de viabilisation militent en faveur d'un modèle mixte, dans lequel les deux programmes seraient combinés pour constituer une stratégie globale de développement urbain. En fait, il s'agit là maintenant d'une pratique courante : les programmes de logement élémentaire de la Zambie, des Philippines et du Salvador sont couronnés de succès parce qu'ils tirent avantage des éléments complémentaires des deux modèles.

Mais, malgré les succès, l'incapacité des programmes de logement élémentaire de toucher un plus grand nombre de groupes à faible revenu est source de préoccupations. Des évaluations révèlent que les programmes tendent à venir en aide aux moins démunis parmi les pauvres des villes, provoquant un écrémage et même une certaine polarisation. Le danger est particulièrement grand dans les programmes de viabilisation, où la polarisation pourrait se traduire par la séparation physique des défavorisés et des moins démunis. Le problème se pose avec moins d'acuité dans les projets d'amélioration, car, à tout le moins, la trame socio-économique de la communauté n'y est pas brisée.

Lorsqu'on analyse la question de la capacité financière, on ne mentionne jamais l'un de ses aspects : dans quelle mesure appliquera-t-on, dans le logement élémentaire, les politiques de récupération totale des coûts et les politiques de subventions? Il va s'en dire que si l'on augmente ces dernières, les conditions relatives à la capacité financière, réajustées, peuvent être établies de telle manière que les projets seront plus accessibles aux groupes dont le revenu est le plus bas. Par ailleurs, les ressources publiques sont limitées et l'octroi de subventions importantes mine la possibilité de poursuivre les programmes. Ces questions et d'autres seront analysées dans les chapitres à venir sur l'entraide et l'initiative personnelle, la consolidation de l'habitation, les codes du bâtiment et les normes d'habitation et, enfin, la récupération des coûts.

ENTRAIDE ET INITIATIVE PERSONNELLE

2

Tondo, Philippines : l'entraide, une méthode efficace pour réduire les coûts de creusage des canaux de drainage.

L'entraide et l'initiative personnelle sont deux des plus importants instruments des programmes de viabilisation et d'amélioration. Pour la *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima* (FSDVM), *la ayuda mutua* ou l'entraide se définit comme étant la collaboration de toutes les familles participantes dans le cadre d'un travail d'équipe visant à construire les infrastructures ou les éléments de base d'une maison. L'initiative personnelle, quant à elle, est le fait, pour une famille participante, de puiser à même ses aptitudes, son travail, ses talents d'organisatrice et de gestionnaire pour construire et améliorer sa propre maison (Bamberger et alii, 1980).

Pour un organisme comme la FSDVM, le recours à l'entraide et à l'initiative personnelle pour la construction d'habitations est une méthode permettant d'améliorer la situation sociale et économique des pauvres des villes plus qu'un moyen de produire un certain nombre d'habitations. Le but de la *Fundación* est de provoquer des changements qualitatifs dans la vie des participants, changements qui les encourageront à construire plus d'habitations. Toutefois, pour d'autres concepteurs, l'entraide et l'initiative personnelle sont d'abord des moyens d'accroître la production. Dans l'ensemble, tous les concepteurs n'ont qu'un désir : abaisser les coûts d'habitation par l'emploi de l'entraide et de l'initiative personnelle.

Habituellement, une maison est conçue par un architecte, mise en chantier par un entrepreneur, construite par des charpentiers, des maçons, des plombiers et des électriciens. Une telle maison, administrée par un directeur de chantier professionnel, coûterait sans doute beaucoup d'argent. En revanche, si le propriétaire fait une esquisse de ce qu'il veut, si ses parents et amis l'aident à construire et s'il ne fait appel à des professionnels que pour des tâches difficiles, comme l'électricité et la plomberie, les coûts s'en trouveront probablement diminués. De plus, l'entraide et l'initiative humaniseront le processus de construction puisqu'on tiendra compte des besoins et des ressources du propriétaire. Une fois le noyau d'habitation terminé, la construction de la maison ne sera plus soumise aux contraintes du temps ; la famille pourra y emménager.

En tant que méthodes pour procurer un logement élémentaire aux pauvres des villes, l'entraide et l'initiative personnelle reposent sur l'hypothèse qu'il existe une main-d'oeuvre excédentaire dans les secteurs où le revenu est faible, c.-à-d. où les taux de chômage et de sous-emploi sont élevés. On présume également que, chez les personnes à faible revenu, préexistent les aptitudes nécessaires pour construire une maison et des traditions de collaboration qui faciliteront le travail collectif.

Main-d'oeuvre excédentaire

Les premières études sur l'habitat défectueux et les camps de squatters ont indiqué des taux élevés de chômage et de sous-emploi. Les résidants de ces zones, qui avaient une éducation limitée et fort peu de qualifications techniques, venaient principalement de la campagne ; leurs occupations antérieures

ne les avaient pas préparés à un emploi en ville. Les observateurs ont décrit des foules d'hommes et de femmes robustes, errant sans but défini, se livrant au bavardage et à la boisson et n'ayant rien d'autre à faire.

Les conclusions d'études réalisées dans trois zones défectueuses de la région métropolitaine de Manille sont typiques (NHA, 1977). Les taux de chômage vont de 18 % à Navotas, à 46 % à Bagong Barrio. Sur les 10 904 chefs de ménage échantillonnés à Bagong Barrio, 23,7 % seulement occupaient un emploi. Le reste était ventilé comme suit : 13,5 % étaient sans emploi mais à la recherche d'un emploi ; 21 %, sans emploi mais non à la recherche d'un emploi ; 9,9 %, ouvriers saisonniers ; 17,7 %, étudiants ; et 14,2 %, ménagères.

En s'appuyant sur ces enquêtes et sur d'autres données semblables, on a voulu utiliser l'entraide et l'initiative personnelle dans de nombreux projets de logement élémentaire financés par la Banque mondiale. Les constatations, toutefois, sont des plus surprenantes (Churchill, 1979).

> L'initiative personnelle joue un rôle important, quoique plus limité qu'on ne le croyait au départ.
>
> L'excédent de main-d'oeuvre au sein du ménage semble être limité et il y a moins d'initiative personnelle sur les chantiers qu'on l'escomptait au départ. D'une part, le chômage n'est pas élevé chez les ménages à faible revenu ; d'autre part, il y aurait plus d'avantages à chercher à accroître l'emploi dans les secteurs d'occupations existants qu'à utiliser la main-d'oeuvre en chômage pour construire des abris.

Les projets financés par la Banque mondiale n'étaient pas adaptés aux conditions régnant dans l'habitat défectueux. Même au Salvador, où la FSDVM a consacré des ressources à la promotion de l'entraide et de l'initiative, la réponse des familles n'a pas été aussi positive qu'on l'escomptait. En fait, jusqu'à 30 % des participants sélectionnés à Santa Ana ont abandonné le projet avant d'avoir rempli toutes leurs obligations au chapitre de l'entraide. Le taux d'abandon s'étant plus tard stabilisé à 2,6 % environ, il était évident que l'obligation à l'entraide expliquait dans une mesure importante le taux d'abandon, bien que certains problèmes d'ordre administratif, liés à la recherche de l'adresse exacte de certains participants, aient aussi compliqué le problème (Lindauer, 1979).

Un certain nombre d'études ont démontré que les problèmes qui se posent au chapitre de l'entraide et de l'initiative découlent d'une grave incompréhension de la situation de l'emploi et du sous-emploi chez les squatters et dans l'habitat défectueux. Une partie du problème relève de la sémantique : la plupart des données sur le chômage proviennent d'études socio-économiques où les termes employés par les chercheurs n'ont pas le même sens pour ceux qui leur répondent. En vérité, la plupart des particuliers physiquement aptes des zones où le revenu est faible gagnent un peu d'argent, bien que l'emploi qu'ils exercent ne soit pas facile à classer. À la question «Quelle est votre occupation?», pourtant directe, il est probable qu'on obtienne des réponses fort variées. Même une question comme «Avez-vous occupé un emploi au cours des 30 derniers jours?» est susceptible d'être mal interprétée parce qu'il peut arriver que celui à qui elle s'adresse comprenne le mot «emploi» dans un sens formel.

L'une des causes profondes du problème est le fait que l'emploi et le chômage ont des définitions officielles qui font appel à la régularité, au caractère prévisible et à la récurrence, tandis que ce que font les squatters et les pauvres des villes pour gagner leur vie peut être irrégulier et imprévisible. Un habitant des

taudis peut être débardeur pendant une semaine puis être mis à pied ; au lieu de rester à la maison, il fréquentera la place du marché et aidera à charger et décharger des marchandises, travail pour lequel il obtiendra un salaire dont le montant peut varier. Or, dans une enquête, il serait classé comme sans-emploi ou sous-employé. Ce qui compte, toutefois, c'est qu'à la fin de chaque jour, il soit habituellement en mesure de remettre un peu d'argent à sa conjointe.

Les responsables du logement peuvent encourager les participants à prendre une part active aux travaux d'entraide en attribuant une valeur financière à la contribution individuelle. Ainsi, on peut proposer à une famille donnée de participer à l'entraide au lieu de verser un acompte sur une maison et une parcelle. Si elle participe, le samedi et le dimanche, de concert avec d'autres personnes, à des travaux d'entraide, cette famille sera en mesure d'accumuler suffisamment de fonds pour compenser l'acompte.

Mais une politique comme celle-là doit le disputer à ce que les économistes appellent la «valeur de renonciation» de la main-d'oeuvre. Lorsqu'on lui offre de participer à des travaux d'entraide, le participant doit se demander s'il est plus avantageux pour lui de continuer à faire ce qu'il fait ou se tourner vers les travaux d'entraide. Mais un problème surgit : les coûts et avantages ne se traduisent pas tous en termes d'argent. Ainsi, un vendeur ambulant qui s'absente de son emplacement pour participer à l'entraide pourra gagner davantage en équivalent financier pour le travail qu'il accomplira, mais sa clientèle passera à un autre vendeur, ou encore un autre vendeur s'emparera de son point de vente. Le fournisseur des biens pourra considérer que le vendeur est indigne de confiance et choisir un autre débouché, ou encore, l'agent de police que le vendeur soudoyait régulièrement pourra lui retirer sa protection. Ainsi, dans le secteur des petits métiers, les coûts et les avantages, directs ou indirects, sont extrêmement difficiles à définir et à quantifier. Quiconque refuse de participer à des travaux d'entraide peut avoir de très bonnes raisons de le faire ; la «valeur de renonciation» et les calculs que cela suppose n'expliquent son refus que partiellement.

Il faut aussi noter, lorsqu'on examine la question de l'emploi dans l'habitat défectueux, la proportion élevée de particuliers qui exercent de petits métiers. Ainsi, une enquête de 1977 dans une communauté de Lusaka a révélé que 76,6 % des chefs de ménage étaient employés, 17,2 %, travailleurs autonomes et 6,2 %, chômeurs. Parmi les employés et les travailleurs autonomes, 22,2 % environ avaient un petit métier comme la vente, le travail familial non rémunéré et le travail à titre d'artisan ou d'ouvrier à temps partiel.

L'une des plus importantes constatations de la recherche sur les petits métiers est que les emplois de ce secteur peuvent être aussi bien payés, et parfois mieux, qu'un emploi régulier analogue. Si tel est le cas, la participation aux travaux d'entraide et l'exercice de l'initiative personnelle peuvent être coûteux pour certaines personnes. Il est tout à fait logique, alors, que les personnes concernées engagent des ouvriers pour construire et améliorer leur maison.

Aptitudes à la construction

On a cru longtemps que les occupants d'un habitat défectueux possédaient des aptitudes de base en menuiserie et dans d'autres domaines, aptitudes qu'ils devaient mettre en oeuvre pour construire une maison. Ce préjugé s'appuie sur le fait que les familles à faible revenu ont des antécédents ruraux qui, censément, les ont préparés à tout faire elles-mêmes.

Dans la réalité, toutefois, on a pu constater, à la faveur de projets d'amélioration et de viabilisation, que les participants n'avaient souvent pas les aptitudes nécessaires pour construire. Par exemple, des études effectuées à George, à Lusaka, ont révélé qu'environ 90 % des participants estimaient ne pas posséder les qualifications requises pour construire une maison selon des normes acceptables. La plupart maniaient le marteau, la scie ou la foreuse manuelle, mais trouvaient cela insuffisant pour construire une maison réglementaire.

L'élément important, en l'occurrence, est la notion de maison réglementaire. Dans presque tous les projets, la maison recherchée est faite de matériaux permanents modernes : ciment, blocs de béton creux, barres de renforcement en acier, verre, fer galvanisé ou feuilles d'aluminium. L'emploi de ces matériaux nécessite le recours aux spécialistes : maçons, briqueteurs, menuisiers et tôliers. Les maisons construites par des entrepreneurs sont d'une plus grande valeur marchande. L'habitat défectueux, employait des matériaux de fortune, ce qui favorisait l'entraide et l'initiative personnelle. Toutefois, les normes en usage dans les projets sont beaucoup plus élevées et le travail d'amateur ne suffit plus.

De nombreux projets interdisent, souvent indirectement, l'emploi des aptitudes traditionnelles. Ainsi, en raison de la grande préférence accordée aux maisons finies, il est difficile pour celui qui veut construire lui-même de terminer le travail à temps. Parfois, cette préférence se manifeste par ricochet :

Lima, Pérou : la brique, un matériau utilisé par l'initiative personnelle.

le niveau de finition des «maisons modèles» donne aux participants l'impression que les concepteurs souhaitent qu'il en soit de même, le plus tôt possible, dans le projet. Dans certains cas, il arrive qu'il soit obligatoire d'avoir achevé une unité habitable en un délai donné ; c'est le cas du projet de Dandora, à Nairobi, où une famille a 18 mois pour achever le travail.

Au chapitre des matériaux de construction, les prêts sont souvent remis en nature, afin d'encourager les participants à travailler eux-mêmes sur la maison. Avec un prêt en espèces, le participant pourrait être tenté d'acheter moins de matériaux et d'utiliser le reste de l'argent pour engager un artisan ou un ouvrier. Toutefois, les matériaux que l'on peut se procurer en magasin, tels que blocs creux et barres d'acier, sont nouveaux, et les participants ne savent pas comment s'en servir. Aussi nombre de familles utilisent leurs économies ou empruntent de l'argent pour engager des travailleurs spécialisés. Cependant, comme un grand nombre de familles n'ont pas les ressources nécessaires pour ce faire, les travaux sont souvent retardés et les coûts augmentent.

La pénurie de travailleurs spécialisés a favorisé l'émergence de programmes de formation en divers domaines : maçonnerie, plomberie, électricité, menuiserie, etc. En Jamaïque, on a emprunté aux Cubains une méthode unique pour former des travailleurs et utiliser leurs services, méthode qui prévoit la mise sur pied de «brigades de travailleurs,» composées habituellement de sept personnes choisies parmi les participants, et spécialement formées : un maçon, un briqueteur, un plombier, un électricien et trois menuisiers. Après leur formation, ils travaillent au projet et apportent une assistance technique aux autres participants. De plus, ils se voient attribuer des unités d'habitation sur les lieux où ils travaillent, de sorte qu'il sera possible de faire appel à leurs services pour l'entretien et les réparations.

À Cuba, ces brigades, dont on utilise les services depuis quelque temps, ont connu un succès appréciable. En Jamaïque, toutefois, les changements politiques n'ont jamais permis aux brigades de faire leurs preuves : à la suite du changement de gouvernement en 1980, les brigades, formées à Cuba, furent soupçonnées de partisanerie et le modèle ne fut jamais mis à l'essai.

Au Salvador, en revanche, l'emploi de groupes de travailleurs formés et qualifiés pour la construction a été des plus heureux. Dans les projets de la FSDVM, on avait constaté que les groupes d'entraide ne présentaient habituellement pas une répartition égale de travailleurs qualifiés, de maçons et de menuisiers par exemple. Il s'ensuivait que certains travailleurs très qualifiés accomplissaient des tâches subalternes en raison de l'étape particulière à laquelle en étaient les travaux, tandis que d'autres groupes sans travailleurs qualifiés devaient en engager à l'extérieur. L'identification de tous les travailleurs qualifiés et leur constitution en équipes, permit à chaque groupe d'entraide «d'emprunter» des travailleurs qualifiés au besoin. Il s'ensuivit une répartition plus équitable des compétences, qui sont rares, et une plus grande efficacité dans l'exécution du projet.

Traditions d'entraide

Dans les premiers ouvrages sur l'habitat défectueux, on glorifiait les traditions culturelles de l'entraide, à un point tel, parfois, qu'elles y étaient présentées comme étant la solution ultime aux problèmes de logement élémentaire. Des traditions comme la *bayanihan* aux Philippines, la *gotong royong* en Indonésie

et la *panchayati raj* en Inde, avaient certes des origines rurales, mais on croyait qu'elles avaient accompagné les migrants venus s'installer dans des habitats défectueux. Dans les villages, l'entraide était utile pour des tâches comme les labours, l'ensemencement et les récoltes ; on a cru pouvoir y recourir pour réaliser des projets communautaires, comme les canaux de drainage, les routes et les maisons.

Il est vrai que les traditions d'entraide sont bien vivantes dans de nombreuses communautés à faible revenu partout dans le monde. À Tondo, aux Philippines, l'une des étapes les plus difficiles du réaménagement en pâtés a été le déplacement des maisons vers l'emplacement déterminé dans le projet. Les responsables ne durent pas insister pour que les résidants s'organisent en groupes de *bayanihan* et déplacent les maisons, chaque famille ayant son tour. Le compte rendu d'un de ces déplacements, rédigé par un sociologue, rappelle avec une certaine nostalgie la vie de village.

> Aujourd'hui, nous avons observé le *balikatan*, le déplacement, de la maison appartenant à la famille Cruz, dans le secteur numéro un.
>
> Les hommes ont commencé à arriver à la maison des Cruz à 7 h. Quelques femmes étaient venues beaucoup plus tôt aider Mme Cruz à faire le marché et à préparer un plantureux repas.
>
> Après un petit déjeuner rapide, les hommes ont commencé à sortir meubles et biens de la maison. Puis ils se sont divisés en petits groupes, chacun accomplissant une tâche particulière. Certains fixaient de longues tiges de bambou au bas de la maison, d'autres fabriquaient des pilotis de bois sur lesquels la maison allait reposer pendant son déplacement. Quand les pilotis furent terminés, un autre groupe scia les poteaux de la maison. Chose intéressante à noter, personne ne semblait diriger la manoeuvre, chaque homme semblait savoir exactement ce qu'il avait à faire.
>
> La maison fut prête à être déplacée vers 11 h. Phénomène étonnant, une douzaine d'hommes qui n'avaient pas encore participé aux travaux se joignirent aux autres pour aider à soulever les bambous et à déménager la maison. Celle-ci fut déplacée au milieu des cris, des sarcasmes et des blagues truculentes. Les femmes étaient particulièrement bruyantes ; elles aiguillonnaient les hommes, mettant en doute leur force et leur virilité, tout en les encourageant.
>
> L'architecte avait délimité à l'aide de pieux l'emplacement exact de la maison. Après quelques manoeuvres, celle-ci fut bien en place, dans un alignement parfait avec les autres maisons.

Ce processus d'entraide se répéta de nombreuses fois à Tondo jusqu'à ce que le programme de réaménagement en pâtés de maisons soit achevé. Aujourd'hui, une illustration géante représentant un déménagement dans le style *bayanihan* orne un mur de la NHA ; une autre constitue le principal objet d'attraction d'un centre communautaire de Tondo. La population et les responsables du logement sont fiers de la tradition d'entraide ; on prévoit y recourir encore dans l'avenir.

Les gestionnaires de Tondo constatèrent que, si l'entraide était efficace pour le déplacement des maisons, elle ne fonctionnait pas aussi bien pour d'autres activités. Ainsi, elle ne donnait plus de résultats lorsqu'il s'agissait d'accomplir un travail nécessitant un effort soutenu sur une longue période. Lors de la construction d'un centre communautaire, par exemple, de nombreux volontaires se présentèrent au travail les deux ou trois premiers jours, mais leur nombre diminua après une semaine. Ils avaient autre chose à faire, disaient-ils, et d'autres devraient aussi faire du travail volontaire.

L'entraide était aussi d'une moindre utilité pour les tâches nécessitant le respect de caractéristiques contraignantes. Par exemple, les canalisations devaient être mises en place suivant certains angles et raccordées d'une manière bien précise. Or, nombre de volontaires affectés au creusage de tranchées à Tondo se plaignirent du fait que les entrepreneurs étaient trop exigeants. Souvent, le travail devait être repris plusieurs fois, jusqu'à ce que la canalisation soit dans la position voulue. Il déplaisait aux volontaires de recevoir des ordres d'ingénieurs et de techniciens «comme s'ils nous payaient,» marmonnait l'un des travailleurs.

En dépit de son caractère de volontariat, le travail d'entraide n'est guère gratuit. Dans le cas de la famille Cruz, le déplacement de la maison avait nécessité le service d'un petit déjeuner et d'un important goûter à plus de trente personnes. Il mettait aussi le chef de la famille et d'autres membres valides dans l'obligation d'aider d'autres familles de la communauté lorsque leur tour viendrait. Ces obligations réciproques, que les Philippins appellent «dettes de gratitude,» sont prises au sérieux par la communauté. La «dette» devait être remboursée, non seulement sous forme de participation au déplacement d'une maison, mais sous d'autres formes d'aide également.

Volontaire et inorganisé par nature, le travail d'entraide peut causer d'importants retards dans l'exécution d'un projet. Au Salvador, où seule la fin de semaine est consacrée à l'entraide, le calendrier d'exécution des travaux subit d'importants retards. En Zambie, les retards du projet forcèrent des entrepreneurs privés à payer certains travailleurs pour les motiver à mieux s'acquitter de leur travail. Lorsque les volontaires l'apprirent, ils exigèrent une rémunération, ce qui mit virtuellement fin au travail bénévole dans les projets.

Avantages de l'entraide

De tous les organismes qui administrent le logement élémentaire, la FSDVM est celui qui est le plus attaché au principe de l'entraide. Cet attachement repose sur les principes suivants :

1) L'entraide constitue la base sociale et organisationnelle des efforts de développement communautaire.

2) Elle substitue à une attitude étroite basée sur la famille, une attitude plus large basée sur la collectivité.

3) On travaille plus efficacement en groupes de 20 qu'individuellement.

4) Les familles apprennent à se connaître par l'entraide et interagissent les unes sur les autres avant même d'emménager dans leur maison.

5) L'entraide remplace l'acompte et facilite l'accès à la propriété, même pour les groupes dont le revenu est le plus faible.

Pour être admissible à obtenir une parcelle dans le cadre d'un projet de la FSDVM, toute famille doit accepter de participer à des travaux d'entraide le samedi (de 14 h à 17 h) et le dimanche (de 8 h à 14 h). Chaque personne qui participe aux travaux se voit créditer l'équivalent de 5,5 ₡ par jour, montant qui sert à constituer l'acompte de 450 ₡. Le groupe d'entraide se compose de 20 à 30 familles. La FSDVM désigne un travailleur ou un animateur social pour cinq groupes. On met aussi sur pied une équipe technique ayant pour mission d'aider les groupes d'entraide : ingénieur, architecte, technicien en construction et contremaître.

Le premier objectif du travail d'entraide est la création d'un esprit de collaboration parmi les membres. Chaque groupe, après avoir élu un président, un

trésorier et un surveillant d'entrepôt, tient une série de réunions dirigées, au début, par des responsables de la FSDVM. Tous les membres du groupe signent une entente d'entraide. Ils travaillent aux maisons des uns et des autres, sans savoir qui obtiendra finalement une maison tant que toutes les unités ne seront pas achevées. La responsabilité des matériaux livrés aux groupes échoie à chacun. À la fin des travaux, les familles, pour qui la collaboration va de soi, forment une communauté harmonieuse. Cet esprit est des plus propices au maintien du projet et favorise même le paiement rapide des cotisations et des amortissements à la FSDVM.

L'entraide a mis les projets de la FSDVM à la portée de toutes les familles, même celles dont le revenu est le plus faible, parce qu'elles peuvent faire valoir leur travail comme acompte. Dans une enquête menée auprès des participants à un projet à San Miguel, 75 % environ des familles ont affirmé qu'elles n'auraient pas été en mesure de participer sans l'entraide, parce qu'elles n'avaient pas suffisamment d'économies ni d'autres ressources pour verser l'acompte.

L'entraide a permis de réduire dans des proportions appréciables les coûts de logement. Des études réalisées à Sonsonate ont indiqué qu'elle avait permis d'économiser environ 27 % des coûts. Même en prenant en ligne de compte les retards causés à la réalisation du projet par le recours à l'entraide, les économies étaient encore de l'ordre de 12 % sur les coûts qu'il aurait fallu assumer si l'on avait fait appel aux services d'entrepreneurs.

Pour la *Fundación*, les avantages de l'entraide ont pu être appréciés non seulement dans les premières phases du projet, mais aussi plus tard. De l'avis de la FSDVM, il s'est produit un phénomène important qui s'est traduit par le remplacement d'un rapport d'autorité vertical entre l'organisme et ses clients par une relation horizontale de collaboration entre les gens eux-mêmes. Une période initiale de formation à l'entraide avait enseigné à chaque groupe de familles à discuter des problèmes et à les résoudre par la collaboration. Cela avait suscité une grande fierté au sein de la collectivité, fierté qui s'est reflétée dans la construction de centres communautaires, de parcs, d'écoles et de cliniques. De plus, on croit que le taux élevé de récupération des coûts est attribuable à cette fierté collective : 2,3 % seulement du portefeuille de prêts de la FSDVM sont en souffrance.

Initiative personnelle

Le processus de l'initiative personnelle fait appel à l'intervention individuelle, aux aptitudes et aux ressources du participant au projet pour construire une maison. Suivant le degré d'engagement du participant, l'initiative personnelle peut prendre l'une des formes suivantes : 1) le participant prépare le plan de la maison et engage un entrepreneur pour la construire ; 2) il prépare le plan, se fait lui-même entrepreneur et engage les ouvriers dont il a besoin ; ou 3) il prépare le plan et construit la maison avec sa propre main-d'oeuvre.

Lorsqu'une famille engage un entrepreneur pour construire la maison qu'elle a conçue, l'initiative personnelle est plus administrative que technique. La famille détermine alors la taille de la maison, les matériaux à utiliser, le nombre de pièces, le niveau de service à installer, etc. À partir de ces caractéristiques, l'entrepreneur peut construire la maison en vertu d'un contrat assorti d'un montant forfaitaire ou convenir d'un tarif quotidien avec la famille. Dans certains

cas, on peut construire par étapes (travaux de fondation, toit, parois et finition), déterminer des paiements d'un montant donné et fixer des délais d'achèvement.

Si la famille choisit de se faire elle-même entrepreneur, elle joue un rôle plus important au niveau du processus de décision. Elle peut engager les ouvriers à la journée ou pour une étape donnée de la construction. Les membres de la famille peuvent travailler de concert avec les ouvriers ou choisir de faire la majeure partie du travail eux-mêmes, quitte à faire appel à des spécialistes au besoin.

Techniquement, il y a initiative personnelle au sens strict lorsque la famille fait tout le travail elle-même. Cela suppose qu'elle possède la compétence, les qualifications et tout le temps nécessaire, qu'elle peut se procurer les matériaux et qu'elle est en mesure d'installer les appareils électriques et l'équipement.

Les modèles d'initiative personnelle mentionnés ci-dessus, puisqu'ils sont basés sur le rôle que joue la famille dans la planification et la construction de l'habitation, constituent un continuum. Chaque modèle, quel que soit celui retenu, influe d'une façon ou d'une autre sur les coûts, le rythme de construction, la qualité du travail et la satisfaction ou l'insatisfaction qu'apporte la maison à la famille.

Toutes choses étant égales, la façon la plus rapide de construire est sans doute de faire appel aux services d'un entrepreneur. Cela est particulièrement vrai des contrats à forfait, auxquels cas les entrepreneurs cherchent à terminer la maison rapidement afin de réduire les coûts et d'accroître la marge de profit. Mais comme l'entrepreneur assume les plus grands risques, les coûts auxquels la famille doit faire face sont passablement élevés. Aussi, à moins que la famille n'ait précisé par écrit les tâches particulières à accomplir et les délais, l'écart entre les attentes et le résultat effectif peut influer à la baisse sur la satisfaction. À l'autre extrémité du tableau, les coûts peuvent être considérablement réduits si la famille s'occupe de concevoir et de construire, mais il est possible qu'il faille plus de temps pour achever les travaux, surtout si les membres de la famille ne peuvent travailler à plein temps.

L'initiative personnelle totale présente deux avantages : la famille peut utiliser les matériaux qui sont à sa disposition, et le rythme de la construction peut être plus conforme aux besoins et aux ressources de la famille. Toutefois, comme il a été mentionné plus haut, l'initiative personnelle pure nécessite des qualifications, tant d'ordre administratif que manuel.

Afin d'optimaliser les avantages des divers modèles d'initiative personnelle, les gestionnaires de l'habitation ont combiné les caractéristiques de chaque modèle dans leurs programmes de travail. En Zambie et aux Philippines, la construction de maisons semi-finies a fait appel à des entrepreneurs, les travaux de consolidation étant par la suite effectués par les participants qui recouraient aux divers modèles d'initiative personnelle. De cette manière, d'une part, on retire les avantages du travail exécuté par contrat : uniformité de conception, contrôle de la qualité, économies d'échelle et coûts inférieurs, calendrier de travail serré. Le moment venu, d'autre part, on recueille aussi les avantages de l'initiative personnelle grâce aux efforts que déploie la famille pour améliorer l'habitation.

Ceux qui privilégient l'initiative personnelle dans la construction s'élèvent contre toute intervention qui tend à accélérer le rythme de la consolidation et par conséquent à limiter la portée de l'initiative. Certaines interventions sont critiquées : la conception de maisons finies qui incite les participants à accélérer l'achèvement des unités, l'imposition de délais à l'intérieur desquels les

maisons doivent être achevées, la prescription des matériaux à utiliser, dont le nombre est limité, et l'établissement de normes exagérément élevées relativement à la qualité de la construction ou aux types de matériaux utilisés. Idéalement, il faudrait que les besoins fondamentaux et le niveau de ressources des participants déterminent le rythme de la consolidation, des coûts et des normes de construction. Comme on a pu le constater à la faveur de nombreux projets de logement élémentaire, cet idéal est rarement atteint.

L'évaluation des modèles d'initiative personnelle

L'étendue du recours à l'initiative personnelle varie d'un projet de logement à l'autre. Aux Philippines et au Salvador, l'initiative a joué un rôle important dans la construction de la maison et son amélioration. En Zambie et au Sénégal, en revanche, l'initiative a été moindre qu'escomptée.

Au Salvador, la FSDVM livre à la famille une maison inachevée, soit une unité d'habitation d'une superficie moyenne de 30 m². En deux ans environ, la famille ajoute de 15 à 20 m² à la partie habitable grâce à son initiative personnelle. Les améliorations qui sont apportées ensuite sont surtout d'ordre décoratif.

Une étude sur les revenus et les dépenses a permis de mesurer l'étendue du recours à l'initiative personnelle à Tondo, aux Philippines. Cette étude a révélé que, bien que les réparations et l'amélioration aient mobilisé environ 68,2 % des ressources durant le mois d'emménagement, 3,9 % seulement du total des dépenses étaient consacrés à la rémunération de main-d'oeuvre louée pour les besoins de la cause et 64,3 %, aux matériaux. Sur une période de 10 mois, quelque 11 % du total des dépenses fut destiné aux réparations et à la construction de la maison, 7,2 % à l'achat de matériaux et 3,8 % seulement à la main-d'oeuvre. Cela signifie que la famille avait effectué la majeure partie des travaux et n'avait fait appel aux techniciens que pour les tâches les plus difficiles et celles pour lesquelles il faut être titulaire d'un permis.

En revanche, l'évaluation de l'expérience zambienne a montré que 92 % des ménages participant à un projet de lotissements viabilisés à Matero avaient fait appel à de la main-d'oeuvre pour améliorer leurs maisons, et que 85 % des ménages d'un projet à Lilanda avaient fait de même. Lorsque les chercheurs estimèrent la valeur du travail dû à l'initiative personnelle à 0,75 K l'heure, la valeur de ce genre de travail s'établissait à 27 % à Matero et à 41 % à Lilanda.

On croit avoir trouvé les six causes principales du recours limité à l'initiative personnelle dans les projets de logement élémentaire : 1) le manque de temps à consacrer à l'initiative personnelle ; 2) le rythme trop rapide de la consolidation ; 3) les types des matériaux utilisés ; 4) le statut supérieur accordé au travail des professionnels ; 5) les difficultés au niveau des prêts de matériaux ; et 6) les problèmes relatifs à l'assistance technique.

Manque de temps

Comme il a été mentionné plus haut, les taux de chômage dans l'habitat défectueux n'étaient pas aussi élevés qu'on le croyait. Aussi, quand bien même les participants voulaient recourir à l'initiative personnelle, ils en étaient empêchés parce qu'ils devaient consacrer du temps à leur emploi. Des études à Lilanda, à Lusaka, ont constaté, par exemple, que les chefs de ménage tra-

vaillaient environ 45 heures par semaine en moyenne. Ces personnes préféraient donc garder le peu de temps libre qu'ils avaient pour d'autres tâches que la construction.

Rythme de la consolidation

En règle générale, les responsables du logement préfèrent que le rythme de consolidation soit rapide parce que cela fait bon effet sur l'image qu'ils veulent projeter. Lorsque les participants doivent avoir achevé telle étape de leur maison dans un délai limité, ils engagent de la main-d'oeuvre au lieu de travailler eux-mêmes. L'accélération des travaux de construction peut être imposée, comme au Kenya et en Zambie, ou indirectement suggérée, comme au Sénégal et au Salvador. L'effet, toutefois, est le même. Si les participants se sentent poussés à terminer leur logis en un temps donné, ils font appel à des entrepreneurs, non à leur initiative personnelle.

Matériaux de construction

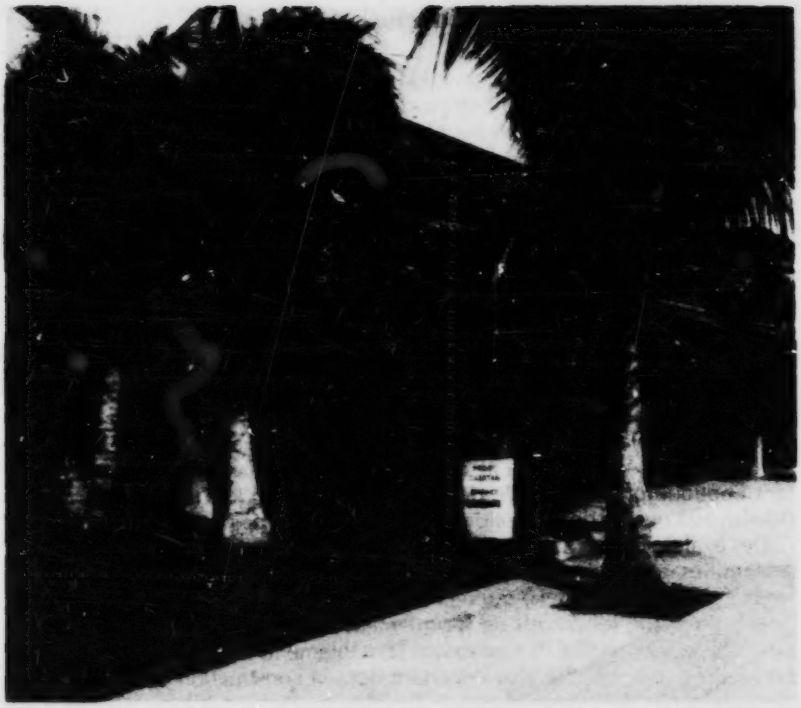
Certains matériaux sont plus faciles à utiliser que d'autres pour les participants à faible revenu parce qu'ils en ont une plus grande habitude, habitude qui les encourage à recourir à l'initiative personnelle. Dans la plupart des projets, toutefois, on pousse à l'emploi de matériaux modernes et permanents. Le recours à l'initiative s'en trouve gêné, car les participants ne savent pas manipuler ces matériaux. En règle générale, on recourra moins à l'initiative personnelle dans le cas des maisons faites de blocs creux, de ciment et d'autres matériaux permanents. En revanche, l'initiative personnelle est populaire lorsque sont autorisés les matériaux de rebut ou que l'on construit avec du bois, des briques séchées au soleil ou du clayonnage enduit de torchis.

Statut et prestige

En règle générale, les participants veulent la meilleure maison que permettent leurs moyens, c.-à-d. construite par des entrepreneurs professionnels avec des matériaux modernes. Dans la plupart des pays, les maisons de fabrication artisanale faites de matériaux indigènes n'ont guère de valeur dans la communauté. En Jamaïque, les maisons bâties à l'aide de chevilles et de clayonnage enduit de torchis, depuis des siècles, sont considérées généralement comme médiocres. Il en va de même en Zambie. Une enquête a permis d'apprendre que les ménages demandaient des loyers beaucoup plus élevés pour les maisons faites de matériaux modernes que pour celles en briques séchées. Or, comme la location constituait une importante source de revenu supplémentaire, les participants préféraient engager des ouvriers.

Prêts de matériaux

En règle générale, s'il fonctionne bien, le programme de prêts de matériaux de construction encourage les familles à recourir à l'initiative personnelle. En revanche, s'il limite le nombre de matériaux, s'il y a pénurie et retard et s'il y a des problèmes de formalités, on décourage le recours à l'initiative de la part des participants qui optent alors pour d'autres sources de matériaux et pour les



Projet de Dagat-Dagatan, à Tondo (Kapit-bahayan), Philippines : la construction d'habitations modernes s'est avérée coûteuse.

services d'entrepreneurs. Comme il a été mentionné plus haut, la plupart des programmes de prêts ne concernent qu'un nombre limité de matériaux : blocs creux, ciment et bois débité, et les constructeurs qui préfèrent utiliser des matériaux indigènes doivent les chercher ailleurs. De plus, comme les pénuries de matériaux sont source de retard et de frustration pour les participants qui attendent de construire, ceux-ci demandent à des entrepreneurs qui ont accès à d'autres sources de matériaux, de construire leur habitation.

Assistance technique

Dans un certain nombre de projets, les autorités ont apporté une assistance technique au niveau de la construction. On a toutefois observé que les professionnels auxquels on a fait appel avaient tendance à mettre l'accent sur l'emploi de matériaux modernes, ce qui, on l'a vu, décourage l'initiative personnelle. En Zambie, les personnes engagées pour apporter une assistance technique cédaient à la pratique bureaucratique consistant principalement à superviser et à attirer l'attention des constructeurs sur les manquements au code de construction imposé par les responsables. Au lieu d'enseigner aux participants à construire en s'inspirant des principes de l'initiative, ils se considéraient comme les gardiens de l'efficacité. Ainsi, ils manquaient à leur mission et les participants les évitaient.

Conclusions

À ce jour, les expériences d'entraide et d'initiative personnelle dans le cadre de divers projets de logement élémentaire ont permis de constater que les attentes suscitées par les études sur l'habitat défectueux n'ont pas été comblées. La faute en est attribuable à la conception et à la mise en oeuvre des projets plutôt qu'à l'entraide et à l'initiative personnelle. Ces deux méthodes ont un important rôle à jouer dans les programmes de logement élémentaire.

L'évaluation des projets a montré que des pratiques comme l'accélération du rythme de la construction, le choix de matériaux modernes et permanents, les programmes de prêts de matériaux, l'assistance technique et les formalités relatives à la construction découragent l'initiative personnelle et l'entraide. À l'origine du problème, il y a les pratiques actuelles de la construction professionnelle : le crédit accordé aux maisons de conception professionnelle et agréables à l'oeil, la préférence pour une habitation finie qu'on ne doit pas consolider par la suite, les maisons standardisées et l'attachement à des normes d'habitation acceptables. Ces pratiques se justifient souvent au regard de normes de sécurité, d'hygiène, d'efficacité et de légalité, mais, dans la réalité, elles reflètent l'optique professionnelle de l'architecte ou de l'ingénieur pour qui une maison est l'oeuvre de professionnels que des clients paieront pour leur service.

Des évaluations en Zambie et aux Philippines ont indiqué que ce sont surtout les familles dont le revenu est le plus faible, et qui ne peuvent se permettre les services de professionnels, qui recourent à l'initiative personnelle. Par conséquent, pour que les projets de logement élémentaire pourvoient aux besoins des familles auxquelles ils s'adressent véritablement, il faudrait que l'initiative personnelle joue un rôle plus important dans la construction et l'amélioration des habitations. Le nombre élevé de familles qui font actuellement appel à des entrepreneurs et à des ouvriers qualifiés montre que les vrais groupes cible ne sont pas encore touchés. Il y a là matière à préoccupation immédiate pour les concepteurs du logement élémentaire.

CONSOLIDATION DE L'HABITATION

3

Lima, Pérou : consolidation progressive des habitations ; les maisons les plus proches de la route sont les plus avancées.

La consolidation de l'habitation est le processus par lequel les familles participant à un projet complètent progressivement leur maison sur une certaine période. Ce qui intéresse les gestionnaires, en l'occurrence, ce sont les méthodes de construction employées, le rythme de la consolidation, le coût des améliorations et la répercussion de ces coûts sur les dépenses de la famille pour son alimentation et ses autres besoins fondamentaux. Plus encore, il y a les facteurs qui influent sur la forme de la consolidation et sur son étendue.

Les études d'évaluation financées par le CRDI et la Banque mondiale ont montré que les projets d'amélioration utilisaient un processus de consolidation différent de celui qu'on observait dans les projets de viabilisation. Une rapide revue du projet de Tondo et des projets salvadoriens permettra de s'en rendre compte.

À Tondo, lors du réaménagement en pâtés de maisons de la communauté existante, 71,8 % des maisons ont subi les contrecoups de la réimplantation : pour quelque 43,6 % des habitations, il s'est agi du déplacement total de la structure d'un endroit à un autre ; environ 7,7 % des maisons ont été réalignées ; 20,5 % n'ont pas été déplacées mais ont subi une destruction partielle pour les adapter à des parcelles plus petites. Seules 28,2 % environ n'ont pas été touchées. Toutefois, un nombre considérable de familles ont décidé d'apporter des améliorations à leur maison, inspirées, peut-être, par ce qui se faisait au niveau de la communauté.

Trois mois après le lancement du processus de réaménagement en pâtés, une étude sur la consolidation des habitations fut effectuée, dont voici certaines des constatations.

1) La plupart des maisons de Tondo furent agrandies. Le nombre des maisons ayant une superficie couverte de 11 à 30 m² seulement a baissé de 47,5 à 30 %, tandis que le nombre de celles ayant une superficie couverte entre 31 et 50 m² a augmenté de 30 à 42,5 %.

2) Beaucoup d'habitations se sont développées en hauteur : le nombre de maisons comportant rez-de-chaussée et étage est passé de 45 à 60 %.

3) La qualité des matériaux utilisés s'est améliorée. Le nombre de maisons construites à l'aide de matériaux délabrés ou récupérés est tombé de 25 à 2,5 %, alors que celui des maisons faites de matériaux solides s'est accru de 22,5 à 40 %.

4) L'hygiène s'est améliorée : le nombre des maisons dotées de toilettes particulières est passé de 30 à 52,5 %.

5) Les familles ont augmenté leurs investissements dans l'habitation, consacrant en moyenne 6 245 ₱ à l'amélioration de la maison, dont environ 4 826 ₱ pour acquérir des matériaux neufs.

Le rythme de consolidation des habitations dans les projets de viabilisation du Salvador était beaucoup plus lent qu'à Tondo où les familles participantes disposaient d'une habitation dès le début du projet, tandis qu'au Salvador, cela n'était pas le cas. Au Salvador, en outre, on a consacré beaucoup de temps aux travaux d'entraide : excavation des fondations d'habitation (13 fins de se-

maine), mise en place de fondations de béton (15), érection de murs (28), etc. En plus du temps consacré au travail proprement dit, il y avait des périodes réservées à la formation, aux discussions et aux réunions.

Quand on fit l'évaluation du projet à la fin des deux premières années, on constata que la famille moyenne s'était construit une superficie habitable et couverte de 35 à 40 m². Les participants emménageaient lorsqu'ils disposaient d'une superficie d'environ 30 m². Au-delà de 40 m² de surface habitable, toute autre amélioration apportée à la maison ne servait qu'à l'embellir, ce qui laisse supposer que la structure élémentaire convenait.

En raison du type d'installations sanitaires utilisé et puisque toutes les habitations étaient dotées de toilettes à l'eau, la qualité de l'hygiène au Salvador était beaucoup plus élevée qu'à Tondo. Le recours à l'entraide et à l'initiative personnelle, bien qu'il fût obligatoire, était sensiblement du même niveau qu'à Tondo, où il n'était pas obligatoire. À Tondo et au Salvador, les projets reposaient sur l'emploi de matériaux solides, bien qu'au Salvador on avait tendance à utiliser ces derniers presque exclusivement. À Tondo, en fait, on ne vendait que des matériaux légers, comme le bois et les panneaux de particules, tandis que, au Salvador, on offrait principalement des blocs creux, du ciment et des feuilles de fer galvanisées.

Les familles salvadoriennes encoururent des coûts supérieurs pour trois raisons : durée supérieure de la période de consolidation, obligation de quitter les secteurs de taudis pour emménager sur les nouveaux emplacements, et perturbations dans l'emploi. L'investissement familial direct s'établissait en moyenne à 2 821 ₡, mais d'autres coûts cachés étaient inévitables. Ainsi, les participants commencèrent à verser les paiements pour les nouvelles maisons dès que les dates d'achèvement furent établies, mais il leur était impossible d'emménager en raison des retards dans la construction, de sorte qu'elles devaient payer en plus la location de leur ancienne maison.

Facteurs influant sur la consolidation

Les projets de Tondo et du Salvador montrent que des changements tout à fait remarquables peuvent se produire dans le projet après son démarrage. Il importe d'identifier les facteurs qui déterminent le rythme de la consolidation, ses coûts, sa portée et son orientation. On a pu dégager, en examinant la pratique du logement élémentaire à ce jour, les facteurs qui semblent influer le plus sur la consolidation : stabilité d'occupation ; état de l'habitation au début du programme ; valeur de la structure existante ; niveau du revenu familial ; modèle d'habitation ; infrastructure et services de soutien ; matériaux ; et ampleur du recours aux services d'entrepreneurs, à la main-d'oeuvre extérieure, à l'entraide ou à l'initiative personnelle.

Stabilité d'occupation

Quoiqu'anciennes, les meilleures observations encore à ce jour sur le rapport entre la stabilité d'occupation et la consolidation sont celles de Turner dans le cadre de son travail dans les *barriadas* du Pérou (Turner 1966, 1967). Il formulait l'hypothèse selon laquelle les participants assurés d'une certaine stabilité d'occupation amélioreraient volontairement leur habitation dans toute la mesure de leurs moyens. Si, en revanche, ils éprouvaient un sentiment d'insé-

curité, ils éviteraient d'apporter la moindre amélioration, même s'ils en avaient les moyens. Investir dans une habitation qui pourrait être démolie d'un jour à l'autre était un non-sens.

L'analyse des projets de développement urbain dans le monde a confirmé l'hypothèse de Turner. Par conséquent, les responsables devront déterminer ce qui peut être fait pour assurer la stabilité d'occupation. Diverses options ont été envisagées à ce jour : vente à forfait de la terre ou des habitations ou des deux, baux à long terme et location à bail avec option d'achat. Dans certains pays, on a expérimenté le mode de propriété de type condominium et les coopératives d'habitation, mais il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de ces modèles.

Vente à forfait

Si la notion de droit de propriété varie d'un pays à l'autre, la propriété foncière perpétuelle toutefois semble être l'option la plus appréciée et la plus recherchée chez les participants aux projets. Mais il est rare que les gestionnaires la préconisent. On a plutôt l'impression que l'octroi de la propriété perpétuelle par la vente à forfait restreint le droit de l'autorité de réglementer l'usage de la terre. Ainsi, s'il est nécessaire de prolonger ou d'élargir une route et donc d'acquérir de la terre auprès de propriétaires fonciers perpétuels, les coûts sont élevés, les négociations interminables, les litiges compliqués et les retards coûteux. Pour éviter ces problèmes, les autorités, plutôt que de vendre, préfèrent des modes d'occupation plus souples.

Dans l'esprit des participants, toutefois, la propriété foncière perpétuelle est la meilleure situation à laquelle on puisse aspirer. Pour les participants, les motifs des autorités sont très suspects. Dans la plupart des cas, la suspicion a son origine dans diverses expériences : menaces et contre-menaces d'éviction, échange du vote des taudis contre un droit d'occupation, poursuites judiciaires et audiences administratives, manifestations et même émeutes. Un slogan circulait parmi les squatters de Tondo : «Défavorisés par la vie, soyez favorisés par la loi». On réclamait donc des lois garantissant la stabilité d'occupation.

Une fois garantie cette stabilité grâce à la vente de la terre aux résidants authentiques de Tondo, le rythme de la consolidation augmenta rapidement. En trois mois, on avait apporté plus d'améliorations aux habitations qu'au cours des 20 années précédentes. Bien que l'accélération du rythme de la consolidation puisse être attribuée à d'autres facteurs, comme les infrastructures de meilleure qualité, les prêts de matériaux, etc., c'est la satisfaction des revendications foncières des résidants de Tondo, grâce à la vente à forfait de la terre, qui a accéléré l'amélioration.

Baux à long terme

Nombreux sont les responsables de projets qui soutiennent qu'un bail à long terme, de l'ordre de 50 ans par exemple, constitue un facteur de sécurité suffisant pour encourager une famille à améliorer son habitation. Ce bail laisse aux responsables suffisamment de pouvoirs pour contrôler l'utilisation des terres et pour les acquérir rapidement s'il se présente des besoins imprévus.

Les gestionnaires sont souvent aux prises avec certains bénéficiaires du projet qui vendent leur droit à la maison et à la parcelle avant même d'en avoir la capacité juridique. Grâce à un bail interdisant spécifiquement cette pratique,

les autorités sont en mesure d'agir avec efficacité et de faire en sorte que les projets de logement élémentaire touchent effectivement les groupes visés. L'expérience révèle que l'absence de contrôle sur la vente des droits permet à des familles à revenus élevés de posséder tôt ou tard les parcelles d'un projet.'

Les baux à long terme posent toutefois un problème : ils ont tendance à être compliqués. La notion de location a de nombreuses implications juridiques, stipulées habituellement dans des clauses complexes sur des questions comme la succession (à qui échoit la propriété en cas de décès du propriétaire?), les infractions particulières, les sanctions en cas d'infraction, etc. De plus, les difficultés d'interprétation des dispositions du bail et la nécessité de recourir aux services d'un avocat accroissent le sentiment d'insécurité. En revanche, le titre foncier a l'avantage d'être facile à comprendre.

Pour la plupart des familles à faible revenu, les projets de logement permettent, certes, d'améliorer leurs conditions de vie actuelles et d'assurer l'avenir de leurs enfants. Un bail qui remet à plus tard la définition du statut d'occupation et qui est par conséquent source d'insécurité pour l'avenir est un bien maigre héritage à laisser à ses enfants. L'insécurité née de la pauvreté commande l'assurance d'une gratification immédiate et la résolution des questions en suspens le plus tôt possible. Cela explique en partie certaines des difficultés que soulèvent les baux dans les projets.

Location à bail avec option d'achat

Pour trouver un équilibre entre la sécurité de la propriété foncière perpétuelle et la souplesse de la location à bail, une solution consisterait à permettre aux participants de louer des parcelles pour un certain temps, après quoi ils auraient le droit d'acquérir la propriété à forfait. On pourrait prendre des dispositions pour que les amortissements opérés en vertu du bail soient applicables au prix d'achat. Dans le secteur viabilisé de Tondo, par exemple, il était possible de signer des baux d'une durée de 25 ans, puis, cette période écoulée, d'acquérir la parcelle à forfait.

La location à bail donne aux responsables du logement le pouvoir d'influer sur l'évolution du projet et de contrôler sa croissance au cours des étapes les plus importantes, c.-à-d. les premières. Vers la fin de la période de location, la communauté se serait suffisamment stabilisée pour que les participants soient autorisés à accéder au statut de propriétaires perpétuels.

La promesse de la vente à forfait à la fin de la période de location peut suffire à rassurer les participants au point de les inciter à poursuivre la consolidation de leur habitation. Le sentiment de sécurité augmentera encore si un bail souple autorise l'achat anticipé dans le cas où le participant dispose des ressources nécessaires avant l'expiration du contrat.

État initial de l'habitation

L'état initial est un des facteurs déterminant l'ampleur de la consolidation à laquelle il sera procédé. Si une maison touchée par un projet d'amélioration est apte à satisfaire aux besoins familiaux de base, il est possible que les travaux de consolidation soient relativement limités. Par contre, il faudra beaucoup plus de travail pour consolider une maison délabrée.

Comme il a été mentionné plus haut, les projets de viabilisation peuvent n'offrir, au départ, qu'un emplacement viabilisé ou une habitation semie-finie.

Le projet de Dagat-Dagatan, à Manille, offrait aux participants diverses options, chacune comportant une parcelle d'une certaine taille assortie d'un bail ou d'un prix d'achat à l'avenant, et une habitation d'un certain degré de finition.

Si tel type d'habitation semi-finie correspond à tel type de consolidation, il constitue aussi un effort d'adaptation à la capacité de payer du participant, le coût augmentant proportionnellement au nombre d'options. Il vise à influer sur le choix des matériaux : l'option ne comportant qu'une parcelle permet l'utilisation d'une grande variété de matériaux. Il détermine aussi l'utilisation de l'espace en ceci que l'emplacement du noyau de base dicte celui de la cuisine et de la salle de bain.

Le projet de Dandora, à Nairobi, au Kenya, est révélateur de l'influence des unités semi-finies sur la consolidation. Ce projet offrait deux options de base : les parcelles de type A ne comportaient qu'une toilette, une prise d'eau et un mur commun ; les parcelles de type B présentaient les mêmes caractéristiques plus une pièce fermée. En raison du caractère rudimentaire de leurs services, les parcelles A pouvaient être proposées à un prix moindre, mais nécessitaient de plus gros investissements au niveau de la consolidation, parce qu'il était à toutes fins utiles indispensable que la famille dispose d'une pièce fermée avant d'emménager. Les parcelles de type B, cependant, pouvaient être occupées presque immédiatement, la pièce finie servant d'abri temporaire et de lieu sûr pour l'entreposage des matériaux de construction.

Les observateurs se sont rendus compte que le taux d'occupation des parcelles et le rythme de construction des maisons étaient étroitement liés. Les parcelles B étaient occupées rapidement et les activités de construction y démarraient tôt. Le volume de construction d'habitations à caractère plus permanent était également plus élevé dans les parcelles B. Toutes ces activités accélérées semblaient reliées au fait que l'unité initiale était prête à accueillir la famille dès le début (fig. 2).

À Dandora, la consolidation des habitations était assortie d'un élément intéressant : l'emploi d'abris temporaires. La plupart des familles qui s'étaient vu attribuer des parcelles vivaient près du centre-ville de Nairobi et trouvaient astreignant et coûteux de faire l'aller et retour chaque jour pour construire la maison. Une solution s'imposait : construire des abris temporaires. La plupart de ceux-ci étaient faits de bouts de bois, de paille, de boue et de matériaux de rebut : feuilles de plastique, carton, vieux bois débité, peaux d'animaux, etc. Ils étaient construits suivant la méthode traditionnelle encore en usage dans le Kenya rural.

Dès le début, les abris temporaires posèrent un problème aux administrateurs. Ils étaient «disgracieux, insalubres, non autorisés et indignes de servir d'habitation,» indiquait un rapport. Les responsables tentèrent de démolir certains des abris mais furent accueillis par une tempête de protestations ; les familles soutenaient qu'elles perdaient trop de temps à faire l'aller et retour et que les abris leur permettaient de vivre sur le chantier, de sorte qu'elles pouvaient commencer à travailler aussi tôt et finir aussi tard qu'elles le voulaient, ce qui leur permettait d'abattre plus de travail. De plus, elles pouvaient surveiller les matériaux, les vols étant fréquents. Enfin, et plus encore, les familles avaient investi de l'argent dans la construction des abris et leur démolition aurait été une perte.

Après beaucoup de discussions, les responsables autorisèrent l'emploi des abris, pourvu qu'ils soient enlevés dans les 18 mois suivant la construction ; c'était le délai accordé pour achever une habitation permanente qui soit con-

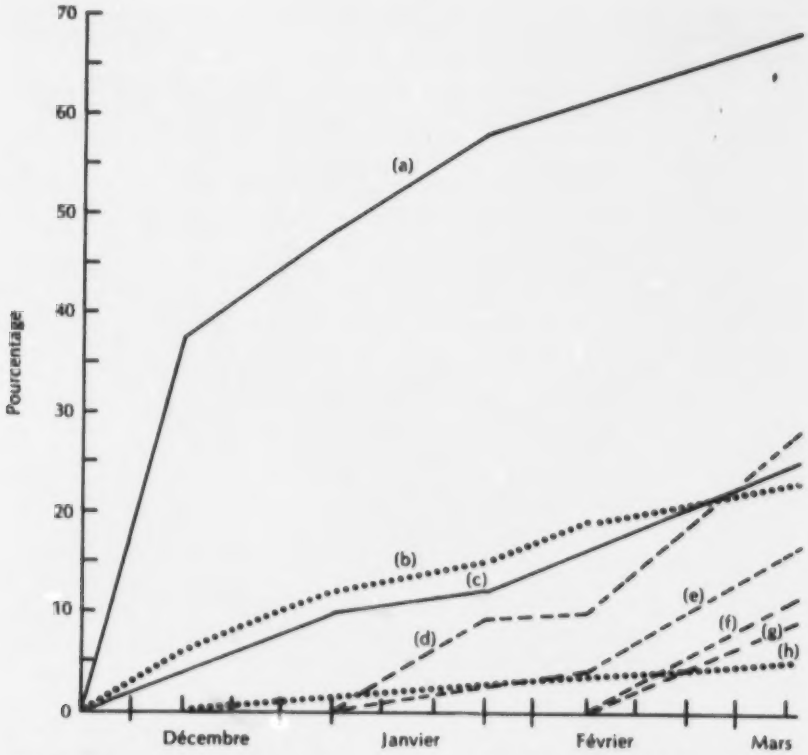


Fig. 2. Rythme d'occupation et de consolidation dans les parcelles de types A et B (décembre 1976–mars 1977). a) Occupation, type B. b) Abri temporaire, type A. c) Occupation, type A. d) Travaux de construction, type B. e) Travaux de construction, type A. f) Construction d'une maison, type B. g) Construction d'une maison, type A. h) Abri temporaire, type B.

forme à des «normes acceptables». L'acceptation des abris fut suivie d'une accélération de la consolidation des maisons dans les parcelles B. En fait, comme le montre la figure 2, même les familles auxquelles étaient destinées des parcelles B construisaient des abris temporaires. Elles y logeaient les membres de la famille élargie, qui aidaient à la construction, ou y entreposaient les matériaux, les meubles et les biens du ménage.

Dans les projets où des maisons semi-finies sont offertes, les responsables sont souvent aux prises avec des participants qui ont, pour leur habitation, un plan qui n'est pas conforme avec la maison semi-finie fournie. Il arrive alors qu'ils abattent cette dernière, ce qui est coûteux, pour repartir de zéro. Ainsi, dans un projet de lotissements viabilisés en Jamaïque, les concepteurs disposèrent les installations sanitaires et les murs communs à l'une et l'autre extrémité. Les participants s'opposèrent à cet aménagement parce qu'il aurait fallu beaucoup de travail pour relier le mur et le sanitaire. Par conséquent, plusieurs ne tinrent aucun compte du mur et construisirent autour de l'installation sanitaire ; d'autres érigèrent un appentis muré autour de l'installation sanitaire et

une maison simple autour du mur. Dans les deux cas, l'inaptitude à utiliser d'emblée les deux éléments du projet augmenta les dépenses. Bref, un tel modèle retarda aussi considérablement la consolidation.

C'est en raison de problèmes semblables que certains administrateurs ont préconisé l'aménagement de parcelles viabilisées seulement. Ce modèle réduit les coûts initiaux et donne la plus grande latitude possible aux participants pour la conception et la construction d'une maison. Il en est ainsi, par exemple, lorsque les participants sont autorisés à apporter sur le nouvel emplacement des matériaux usagés provenant des habitations originales. Aux Philippines, en Zambie et en Jamaïque, cette pratique est autorisée.

Bien que cette façon de procéder a remporté la faveur de certains participants, elle n'était guère populaire auprès des politiciens, pour qui le nouvel aménagement ressemblait par trop aux logements défectueux qu'il était censé remplacer. On signale même un cas où les résidants d'une collectivité protestèrent contre les lotissements viabilisés parce que les maisons de fortune qu'on y construisait faisait baisser la valeur des propriétés et donnaient une image négative de leur communauté. On signale également le cas d'un haut fonctionnaire dans le domaine du logement qui affirmait que les habitations construites sur un nouvel emplacement étaient «impropres à l'habitation humaine» et devaient par conséquent être remplacées par de nouvelles unités. Ces nouvelles unités améliorèrent effectivement l'apparence des lieux, mais leur coût plus élevé dépassait la capacité de payer des bénéficiaires originaux, lesquels furent finalement exclus en douceur du projet. L'accroissement des coûts avait aussi pour conséquence de limiter le nombre de bénéficiaires en raison du nombre moindre d'unités qui étaient construites. Naturellement, les familles avantagées étaient celles-là même qui auraient pu obtenir une maison sur le marché libre.

Valeur des maisons existantes

Dans le passé, la grande question, en matière de rénovation urbaine, était de savoir si les maisons existantes devaient être démolies et remplacées ou améliorées. Les responsables, dans leur majorité, préconisent maintenant l'amélioration et défavorisent la destruction du parc existant.

L'argument le plus solide en faveur de l'amélioration des habitations existantes est le fait qu'elles représentent un investissement considérable de la part des familles à faible revenu. Suite à une étude sur la valeur des maisons de squatters à Tondo, on a constaté que la maison moyenne représentait une valeur d'environ 90 % supérieure au revenu individuel moyen du ménage typique (Jimenez, 1982b). Pour déterminer la valeur des habitations, l'étude faisait appel à deux méthodes : on demandait d'abord au propriétaire combien il pensait pouvoir obtenir pour sa maison, et ensuite à un évaluateur professionnel d'évaluer l'habitation, en prenant en compte la taille, l'âge, les matériaux utilisés, la disponibilité des services, etc.

Sur 96 maisons étudiées, la valeur moyenne était de 1 886 $US d'après l'estimation des propriétaires, mais de 1 879 $US d'après l'évaluateur. Comme le revenu familial annuel moyen à Tondo, au moment de l'étude, était de 982 $US, il était évident que la maison constituait un bien précieux pour la plupart des familles.

Dans certains cas, les responsables se sont opposés à la conservation et à l'amélioration des maisons en raison de leur âge. L'étude de Jimenez a permis

de constater que la valeur des habitations de squatters tendait à augmenter avec l'âge. Cela était dû au fait que les propriétaires avaient tendance à améliorer leur maison à mesure qu'elle prenait de l'âge. Plus celle-ci était ancienne, plus il était probable qu'on y trouve des services comme l'alimentation en eau par canalisation, des toilettes à chasse d'eau et l'électricité, et plus aussi l'emploi de matériaux solides et modernes augmentait. Enfin, dans un endroit comme Tondo, où des campagnes d'expulsion furent périodiquement lancées dans le passé, les plus vieilles maisons tendaient à être épargnées dans une plus grande proportion, parce qu'elles étaient situées dans des secteurs dont l'État n'avait pas besoin, que leurs habitants avaient plus d'influence politique, ou tout simplement que ces habitations étaient plus solides (si elles avaient résisté aux tremblements de terre, aux typhons et autres cataclysmes, il devait forcément s'agir de maisons solides).

Les sommes importantes investies par certaines familles dans l'habitation existante peuvent être source de problèmes dans les programmes d'amélioration. Au cours du processus de réaménagement en pâtés de maisons, à Tondo, on a constaté qu'il était beaucoup plus facile de déplacer les petites maisons faites de bois et de matériaux de fortune, mais que, dans le cas des maisons de béton ou de blocs creux, fort peu des matériaux de construction d'origine étaient réutilisables. Aussi, pour redistribuer les maisons de la communauté, il avait fallu détruire un grand nombre d'habitations.

En Zambie, le sort des habitations existantes posait un problème de type différent. Les familles transplantées étaient tenues de détruire leur ancien domicile afin que celui-ci ne soit pas réoccupé. On voulait ainsi réduire la densité des communautés existantes, ce qui n'aurait pas été possible si on avait conservé les anciennes maisons. Cette façon de procéder commandait toutefois une consolidation rapide des habitations sur le nouvel emplacement pour que les familles transplantées puissent y loger. Les participants étaient donc soumis à une double tension : perte de l'ancienne habitation, c'est-à-dire d'un investissement important, et accroissement des dépenses à seules fins de construire rapidement le nouvel abri. Les régimes d'assistance et les prêts de matériaux allégèrent quelque peu le fardeau, mais cette double tension créa d'énormes difficultés chez quelques familles.

Revenu familial

Le revenu est l'un des critères essentiels de sélection des participants au projet. Toutes choses égales d'ailleurs, sélectionner des familles disposant d'un revenu approprié devrait accélérer le rythme de la consolidation des habitations, les familles étant alors en mesure d'acheter des matériaux et d'engager des ouvriers qualifiés. Toutefois, les projets de logement élémentaire veulent être d'abord à la portée des groupes à faible revenu. Il faut donc choisir : ou l'on sélectionne des groupes à revenu plus élevé, ou l'on accepte que le rythme de consolidation soit plus lent.

Presque tous les projets évalués ont été touchés par l'augmentation excessive du coût des matériaux et de la main-d'oeuvre. Au Sénégal, l'indice des coûts de construction est passé d'une moyenne annuelle de 180,9 en janvier 1975, à 251,9 en décembre 1979. De janvier 1976 à janvier 1980, le prix de la tonne de ciment à Dakar a plus que triplé, passant de 6 773 à 24 000 FCFA.

En raison de la spirale des coûts, le plancher de revenu donnant droit de participer aux projets sénégalais a été rajusté. En 1972, le revenu familial mi-

nimum des participants était de 14 500 FCFA en moyenne, et les familles dont le revenu était de cet ordre se situaient entre le 15e et le 50e centiles de la population de Dakar. En raison de la montée des coûts, le plancher fut porté à 15 000 et 45 000 FCFA en juin 1974, puis encore élevé, en 1976, à 18 500 et 55 000 FCFA par mois. En janvier 1977, il était de 15 000 FCFA (OHLM, 1980).

Malgré les rajustements à la hausse, le rythme de consolidation à Dakar était le plus lent de tous les projets étudiés par le CRDI et la Banque mondiale. Le projet avait commencé en 1972, mais, en février 1978, quatre familles seulement s'étaient construit des maisons. Ce n'est que lorsque l'Office des Habitations à Loyer Modéré (OHLM) porta les prêts au logement de 275 000 à 415 000 FCFA que la consolidation des habitations et l'aménagement s'accélérèrent : la consolidation sembla prendre de la vitesse et en 1979, quelque 1 100 familles avaient construit leur maison et emménagé. En juillet 1980, l'OHLM signalait que ce nombre avait plus que triplé.

Des études plus poussées ont montré que la consolidation de logement, à Dakar, était financée avant tout à même les prêts pour matériaux de construction ; que les économies personnelles ne suffisaient à financer la totalité des coûts de construction que dans 8 % des cas ; que les prêts consentis par les banques et les employeurs étaient des sources de fonds négligeables ; enfin, qu'en règle générale le budget mensuel des familles était d'environ 20 % inférieur à leurs dépenses réelles. Comme la plupart des familles consacraient déjà environ 65 % de leur revenu à l'alimentation, l'accroissement des dépenses de construction se serait traduit par des coupures sérieuses du côté alimentaire.

À Tondo, une étude semblable sur les revenus et les dépenses révéla que les tensions causées par la consolidation des habitations n'étaient pas étalées uniformément, mais surgissaient principalement au cours de la période de stress maximal, c.-à-d. durant les trois mois au cours de laquelle les familles devaient emménager et construire. L'étude de Tondo permit d'apprendre que les familles dépensaient en moyenne environ 8,6 % de plus que ce qu'elles avaient gagné au cours de cette période. Cet excédent des dépenses s'expliquait principalement par la construction, qui mobilisait environ 67,3 % du revenu total (NHA, 1978d).

D'après l'étude de Tondo, la période la plus difficile avait été le mois suivant le déménagement, alors que les familles dépensaient environ 36,9 % de plus que leur revenu. À ce moment, la part du revenu consacrée à l'alimentation avait chuté à quelque 25,1 %, contre 34,4 % en moyenne sur 10 mois. Cette tension exercée sur le revenu se produisait en dépit de cadeaux, dons et paiements de transfert importants de la part des parents et amis. L'étude révéla qu'un rythme trop rapide de consolidation perturbait gravement les finances familiales.

Modèle des maisons

Les responsables du logement élémentaire commettent souvent l'erreur de proposer des modèles trop sophistiqués, croyant que de belles et solides maisons constituent la solution au problème du logement. Même si, selon toutes les recherches, la grande question, en ce domaine, est celle de la capacité financière, il se trouve encore de nombreux fonctionnaires qui mesurent leur réussite au nombre de maisons finies qu'ils peuvent ajouter aux mises en chantier.

Au Sénégal, l'une des principales raisons expliquant la lenteur de la consolidation était le coût élevé des modèles d'habitations proposés. Afin de montrer aux participants potentiels les types d'habitations qui seraient construits, l'organisme responsable conçut, en 1975, des maisons finies dont le coût devait s'établir entre 750 000 et 3 000 000 FCFA. Une enquête réalisée en 1976 auprès de participants potentiels révéla que pas moins de 40 % d'entre eux avaient déjà vécu dans une maison faite de matériaux permanents et «qu'ils ne pourraient admettre de vivre dans une cabane» (OHLM, 1980). Pour les satisfaire, estimait l'organisme, il ne faudrait pas moins qu'une maison solide, faite de matériaux permanents. Cette attitude ne différait en rien de celle d'un promoteur immobilier construisant de belles maisons modèles pour montrer aux acheteurs potentiels ce à quoi ils peuvent s'attendre.

Les responsables parvinrent à convaincre les bénéficiaires de suivre les modèles. En août 1978, 98 % des ménages cherchaient à suivre les modèles proposés. En fait, les concepteurs réussirent trop bien. En règle générale, on accordait sa préférence aux plans normalisés les plus chers, dont le coût s'établissait entre 1,5 et 3 millions de FCFA.

Les familles voulant achever la construction de toute la maison en une seule étape, cela créait d'autres difficultés : 1) on confiait la construction à des entrepreneurs, l'entraide et l'initiative personnelle ne jouant plus que des rôles négligeables ; 2) les revenus des familles étaient peu élevés, en général, par rapport aux coûts des maisons modèles qui avaient leur préférence. Aussi, le gros des coûts de construction devait-il être financé à l'aide de prêts, dont le montant fut porté de 275 000 à 415 000 FCFA avant que la construction ne soit accélérée.

En août 1978, une évaluation mit au jour les principaux problèmes soulevés par les modèles et les coûts des habitations (OHLM, 1980) :

> Le désir de construire des «unités standardisées» de l'OHLM en une seule étape, la montée du coût des matériaux et le coût de la main-d'oeuvre par rapport aux modestes économies des particuliers et la rareté des prêts à la construction expliquaient la lenteur de la construction.
>
> Par conséquent, le travail devait être interrompu de temps à autre, le temps que les acheteurs puissent accumuler les fonds nécessaires... Près des trois quarts des acheteurs, incapables d'entreprendre la construction de leur habitation, avaient donné comme raison le manque d'argent.

L'évaluation de 1978 invita les concepteurs du projet à plus de pragmatisme s'ils voulaient voir progresser la consolidation des habitations. Peu après, ils suggérèrent aux familles de construire «une unité domiciliaire de base comptant au plus deux pièces». On voulait faire en sorte que les familles construisent d'abord une unité habitable sur l'emplacement, afin de pouvoir emménager, espérant que la consolidation de l'habitation suivrait son cours une fois la famille installée. Or c'est ce qui se produit actuellement dans le cadre du projet de Dakar.

De crainte que tout le blâme ne soit rejeté sur les concepteurs des projets, il convient de noter que, laissées à elles-mêmes, les familles participantes ont tendance à opter pour des maisons solides faites de matériaux permanents. À Tondo, par exemple, le processus de réaménagement en pâtés de maisons a déclenché une montée en flèche de la construction qui a modifié radicalement les caractéristiques physiques de la communauté. Entre le début du réaménagement, en 1978, et l'évaluation effectuée en 1979, 29,5 % des maisons n'ayant qu'un rez-de-chaussée comportaient maintenant un étage. Si, en 1978,

quelque 17,3 % des habitations du secteur réaménagé utilisaient des matériaux de fortune, la proportion n'était plus que de 6,9 % en 1979.

Consciente de cette tendance au surengagement des ressources, la *National Housing Authority* des Philippines tenta d'inciter les familles de Tondo à utiliser des matériaux légers ou mixtes plutôt que lourds. Le régime de prêts de matériaux était administré de telle manière que les emprunteurs ne pouvaient obtenir que du bois, des feuilles de fer galvanisées, du contre-plaqué et des panneaux de particules des magasins du projet. Si on voulait utiliser du ciment, des blocs creux ou des barres d'acier, on devait se les procurer sur le marché libre. Cette politique parvint à limiter l'emploi de matériaux lourds et favorisa l'emploi de matériaux légers et mixtes. En 1978, la plupart des habitations étaient faites de matériaux légers, tandis qu'en 1979, 50,3 % d'entre elles étaient bâties de matériaux légers et récupérés. Le nombre de maisons faites de matériaux mixtes, légers ou lourds, est passé de 27,2 % en 1978 à 34,5 % en 1979 (NHA, 1980a, b).

En général, donc, les voeux des participants combinés au professionnalisme des concepteurs imposent au logement élémentaire une certaine conception et un type de maison : grande, faite de matériaux permanents et lourds. Or cette tendance nuit à la consolidation des habitations et donc à l'accomplissement des objectifs du projet. Le coût élevé des maisons et le faible revenu des participants empêchent les familles d'emménager plus tôt dans le secteur d'aménagement et décourage la consolidation. La conception ambitieuse des maisons peut forcer les familles à en confier la construction à des entrepreneurs au lieu de travailler elles-mêmes. Les coûts, s'élevant alors davantage, la construction est retardée d'autant. Enfin, lorsque les maisons se révèlent trop coûteuses et que les participants sont incapables de payer, ils peuvent se retirer. Cela déloge le groupe cible auquel est censé s'adresser le projet et, par le fait même, l'exclut du programme de logement élémentaire.

Infrastructure et services de soutien

Lorsqu'un projet est bien conçu, l'infrastructure et les services de soutien sont mis en place par étapes de telle manière qu'ils soient à la disposition des participants au projet au moment où ceux-ci s'installent dans le secteur d'aménagement et entreprennent la construction. Au Salvador, la mise sur pied des groupes d'entraide est réglée en fonction de la disponibilité des infrastructures et des services. Toutefois, pour souhaitable qu'elle soit, cette mise en place graduelle de l'infrastructure ne se produit pas toujours et la consolidation en subit alors le contrecoup, puisque l'alimentation en eau, par exemple, est l'un des services essentiels. Non seulement a-t-on besoin d'eau potable, mais aussi d'eau pour le ciment et le mortier. Il est aussi important de disposer d'installations sanitaires appropriées, les déchets d'origine humaine devant être éliminés convenablement sous peine de menacer la santé. Enfin, l'image du projet est aussi en jeu.

La plupart des travaux de consolidation ne nécessitent pas d'outils électriques, mais l'électricité n'en constitue pas moins un service nécessaire en raison du besoin de sécurité. Le vol de matériaux est monnaie courante dans les projets, en particulier dans de nouveaux secteurs, déserts la nuit. Dans le projet sénégalais, les gestionnaires ont remarqué que la plupart des participants dépensaient de gros montants pour entourer leur parcelle de hauts murs. Lors d'une enquête en 1980, quelque 19 % des propriétaires désignés affirmèrent

Tondo, Philippines : l'intervention sur place s'est révélée efficace pour améliorer l'habitat défectueux.

qu'ils n'avaient pas encore emménagé parce que le mur d'enceinte n'était pas terminé. Ils estimaient ce dernier nécessaire pour assurer leur propre sécurité, mais aussi pour protéger les coûteux matériaux apportés sur leurs parcelles. Ils ajoutaient que la sécurité serait considérablement accrue avec l'amélioration de l'éclairage des rues et que les murs d'enceinte ne seraient plus une urgence.

La même enquête fit connaître les raisons pour lesquelles les participants sénégalais n'avaient pas emménagé une fois terminée l'unité de base à deux pièces, considérée comme habitable par les concepteurs. Les raisons étaient les suivantes : absence d'installations sanitaires sur le site, 42 % ; construction des murs d'enceinte autour de la maison non terminée, 21 % ; absence de poste de police, de marché ou de toilettes communautaires, 16 % ; autres raisons, 21 %. La tendance générale des réponses montrait à l'évidence que c'est l'absence d'infrastructure et de services de base qui retardait l'installation sur les lots.

Matériaux de construction

Les matériaux de construction utilisés ont une incidence directe sur la consolidation des habitations étant donné les coûts, l'approvisionnement en matériaux, les spécialisations requises pour manipuler certains types de matériaux et la valeur que certains clients accordent à certains matériaux. Dans les premiers projets de viabilisation, au Sénégal, on pouvait observer une forte tendance chez les concepteurs et les participants à choisir des matériaux lourds et permanents. Si, dans les projets subséquents, la tendance fut plutôt aux matériaux légers ou mixtes, les efforts des concepteurs n'ont cependant pas toujours été couronnés de succès.

En Zambie, dans un but d'épargne, on avait conçu les premières maisons pour que soient utilisés des briques séchées au soleil et des blocs de sol-ciment.

En juin 1973, on estimait qu'il serait possible de construire un trois pièces d'une superficie de 24 m² pour la somme de 241 K, avec des briques, mais pour le double de cette somme avec des blocs creux et des barres de renforcement en acier.

Lorsqu'il s'est agi d'amener les participants à employer la brique séchée et le sol-ciment, l'entreprise n'alla toutefois pas sans mal : les briques et les blocs étaient de qualité plutôt médiocre à cause de l'insuffisance de l'analyse des sols, de l'équipement défectueux, et de méthodes inappropriées. Par, contre, un projet semi-rural a pu utiliser avec succès la brique et le sol-ciment grâce à l'assistance technique massive de *l'American Friends Service Committee* et la *Cooperative for American Relief Everywhere* (CARE). S'il avait fallu ajouter le coût de l'assistance technique aux coûts totaux du projet, il en aurait coûté autant, a-t-on estimé, que d'utiliser des blocs de ciment et des blocs creux.

Les responsables constatèrent que, contrairement à ce qu'ils prévoyaient, il fallait plus de temps pour construire avec la brique et le sol-ciment qu'avec le bloc creux. Les participants devaient amasser la terre, l'eau et les autres ingrédients, attendre que les machines se libèrent et laisser la brique sécher au soleil quelque temps. Le bloc creux, quant à lui, était immédiatement disponible dans le commerce et dans les magasins rattachés au projet. Plus cher, il pouvait cependant être utilisé sans attendre. De plus, de nombreux maçons et autres ouvriers spécialisés pouvaient être engagés s'il s'agissait de construire à l'aide de blocs de ciment et de blocs creux. Le coût initial des blocs creux contrebalançait donc celui des retards, de l'initiative personnelle et des autres difficultés découlant de l'emploi de briques et de sol-ciment.

À long terme, la préférence pour le bloc creux influa sur les décisions et sur le rythme de la consolidation des habitations. Des enquêtes réalisées en 1979 et 1980 sur deux chantiers de Lusaka constatèrent que 89,5 % des familles, sur le premier chantier, et 92,5 %, sur le deuxième, avaient choisi le bloc creux pour la construction de leur maison. Les raisons étaient d'ordre esthétique et économique et procédaient de considérations relatives au statut et au prestige. Un bungalow dont les murs étaient faits de blocs creux, le toit, en fer galvanisé et la structure, en bois d'oeuvre, était une «maison solide et moderne». Une maison faite de briques séchées au soleil, de sol-ciment ou de clayonnage enduit de torchis, était une «maison de pauvre» ne se distinguant en rien de celle des secteurs de taudis. Le choix des matériaux était aussi régi par une importante raison d'ordre économique. Une enquête a constaté que le loyer moyen d'une maison en blocs creux, en 1978, était d'environ 10 à 11 K par mois, contre 5 à 7 K par mois pour une maison en briques séchées ou en sol-ciment. Comme la location d'une partie de la maison constituait une importante source de revenus, il était avantageux, du point de vue du propriétaire, de construire en blocs creux.

Le désir des responsables du logement d'accélérer la consolidation des habitations fit aussi pencher la balance en faveur des blocs creux, plutôt que des briques ou du sol-ciment. Une règle voulait que toute famille quittant une aire d'amélioration pour un secteur de déversement doive démolir la première habitation dès que possible, avant qu'elle ne soit réoccupée par d'autres familles ou par des intrus ; cela sous-entendait qu'une nouvelle maison serait aménagée sur le nouvel emplacement dès que possible. Compte tenu des retards qu'entraînait l'emploi de briques ou de sol-ciment, nombre de ménages estimèrent que le seul moyen de construire rapidement leur nouvelle maison était d'employer des matériaux modernes et d'engager de la main-d'oeuvre.

Main-d'oeuvre engagée, entraide et initiative personnelle

Comme il a été mentionné plus haut, la plupart des participants aux projets de la Zambie et du Sénégal préféraient engager de la main-d'oeuvre, tandis que les participants aux projets du Salvador et des Philippines recouraient davantage à l'entraide et à l'initiative personnelle. En règle générale, la consolidation des habitations accusait un rythme plus rapide là où l'on faisait appel à de la main-d'oeuvre et à des entrepreneurs. Dans ces cas-là, toutefois, les coûts tendaient à être plus élevés, ce qui disqualifiait nombre de familles à faible revenu.

Les retards de la construction dans les cas d'entraide et d'initiative personnelle découlent de la nécessité d'enseigner certaines techniques aux participants, d'organiser le processus décisionnel et d'établir de meilleures relations de travail entre les familles et les organismes du logement. Certaines difficultés se sont aussi posées au chapitre de la collecte et de la distribution des matériaux : les projets à initiative personnelle font davantage appel à la variété des matériaux que les projets entre les mains des entrepreneurs et de la main-d'oeuvre engagée.

C'est au chapitre des coûts que l'entraide et l'initiative personnelle l'emportaient nettement sur la main-d'oeuvre engagée. Même si l'on prend en ligne de compte la lenteur de la consolidation et en dépit du fait que l'organisation de l'entraide et de l'initiative personnelle entraînent des coûts énormes, l'intervention des entrepreneurs et de la main-d'oeuvre engagée est encore plus coûteuse. Vu l'incidence énorme de ce phénomène sur la capacité financière et sur l'accessibilité aux projets, les avantages de l'entraide et de l'initiative personnelle valent encore d'être pris en ligne de compte.

Conclusions

Le processus de consolidation des habitations tel que vécu dans l'habitat défectueux ne peut être facilement transposé dans un projet, si bien administré soit-il. Les ouvrages sur l'habitat défectueux et sur les squatters notent que les ménages améliorent leur habitation à mesure qu'elles acquièrent les ressources et qualifications nécessaires. Mais ce processus prend du temps et Turner a observé que, à Lima, il a fallu de 10 à 15 ans pour que les maisons de *barriada* soient plus ou moins acceptables. Pour les responsables, la consolidation ne devrait s'étendre que sur un an ou deux.

Nombre des problèmes de consolidation sont le fait des gestionnaires du logement qui préfèrent souvent des maisons modernes faites de matériaux lourds et permanents, et terminées dans les plus brefs délais possibles. Ces responsables imposent l'emploi d'une variété limitée de matériaux, lient l'octroi de prêts à ce sujet à une sélection préalable de leur part, perdent patience face à l'entraide et l'initiative personnelle, sont incapables de fournir les infrastructures et les services municipaux de base à temps et manquent généralement de respect pour les aptitudes et les ressources innées de familles à faible revenu qu'ils sont censés servir. Il n'est guère surprenant, alors, qu'ils soient aux prises avec tant de problèmes dans les projets d'habitations.

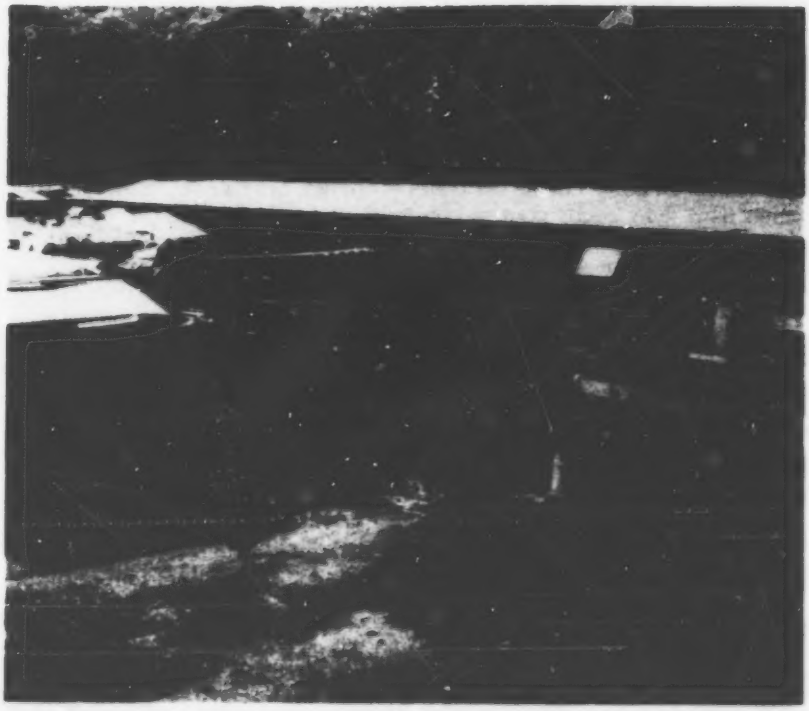
En dépit de ces critiques, il existe à l'heure actuelle un certain nombre d'innovations et de modèles auxquels on fait appel pour améliorer la consolidation dans le logement élémentaire ; ils sont, dans la plupart des cas, étroitement reliés aux coûts. Il n'est pas douteux, par exemple, que l'entraide et l'initiative

personnelle font baisser les coûts de la consolidation, même si elles causent des retards. Il est aussi évident que les types d'habitations qui permettent aux familles d'emménager le plus vite possible sur le chantier, y compris l'autorisation d'utiliser des abris temporaires, accélèrent fortement la consolidation. Les expériences zambiennes, salvadoriennes, philippines, jamaïcaines et kényennes ont démontré qu'il était avantageux de construire une unité de base immédiatement habitable.

Il faudra étudier davantage le rôle exact des divers facteurs qui agissent sur la consolidation des habitations. Il faut notamment chercher à savoir comment mieux utiliser l'assistance technique pour améliorer et accélérer la construction. Ces études s'avèrent nécessaires si l'on veut utiliser les matériaux et les méthodes de construction indigènes, au lieu des matériaux modernes et des modèles normalisés qu'on voit aujourd'hui. Les secteurs aménagés de Lusaka ressemblent trop à ceux du Salvador, lesquels ressemblent étrangement à ceux de la Jamaïque. On se demande si ces ressemblances sont normales et inévitables ou la conséquence d'une solution imposée.

CODES DU BÂTIMENT ET NORMES D'HABITATION

4



San Salvador : au début d'un projet de lotissements viabilisés, les maisons peuvent en être à divers stades d'achèvement.

L'administration du logement de type classique repose sur le contrôle et la réglementation. L'instrument privilégié de ce contrôle est le code du bâtiment, recueil de règlements visant à couvrir toutes les situations possibles. Nombre d'administrateurs, se faisant les défenseurs des codes du bâtiment et des normes d'habitation, affirment qu'ils sont nécessaires pour assurer la sécurité, l'économie et l'efficacité et soutiennent que, si on ne dit pas aux citoyens ce qu'ils doivent construire et comment, ce sera l'anarchie et les droits des propriétaires ne seront pas protégés.

Le souci de sécurité se traduit, entre autres, 1) par l'interdiction d'utiliser le chaume, les roseaux et même le bambou pour la construction de maisons urbaines, car ces matériaux créent des risques d'incendie ; 2) par l'imposition de normes rigoureuses quant à l'emploi de pierres et d'autres matériaux lourds dans les zones exposées aux tremblements de terre ; 3) par des règlements relatifs au nombre de personnes pouvant habiter une maison, étant donné la crainte des épidémies ; 4) par l'obligation de laisser un écart d'au moins 15 mètres entre un puits et le champ de percolation d'une fosse septique pour éviter la contamination des sources d'eau.

Dans les pays avancés, l'établissement et l'application des codes du bâtiment et de normes d'habitation ont contribué fortement au bien-être de la population. Il est difficile d'imaginer comment la peste, le choléra, l'influenza et d'autres épidémies qui ont balayé l'Europe auraient pu être endigués sans l'application de normes. Dans les pays en développement, toutefois, nombreux sont ceux qui mettent en doute l'utilité des codes et normes. Les pauvres, disent-ils, sont gênés dans leurs efforts pour se construire une maison. Bien pis, en cas de destruction de l'habitat défectueux, les codes et les normes privent les pauvres de leur principal investissement.

L'habitat défectueux transgresse les codes et normes : il crée des risques d'incendie ; on y est serré comme des sardines, il n'y a parfois qu'une toilette pour un certain nombre de familles ou même pas de toilette du tout ; il est construit sur des ravins dangereux, les flancs escarpés ou même l'emprise des chemins de fer.

Dans presque tous les pays en développement, les tentatives pour mettre en application les codes et normes se sont heurtées à l'énormité du problème des zones défectueuses. A-t-on détruit des maisons ne correspondant pas aux normes? Leurs habitants reconstruisent tout simplement ailleurs. Les ordres d'éviction restent lettre morte ou sont contestés devant les tribunaux. Lorsque la légalité des codes et normes est confirmée, le jugement se révèle impossible à exécuter. «Comment voulez-vous jeter un million de personnes en prison?», de dire amèrement un administrateur de Manille après avoir remporté une victoire juridique contre les squatters.

Les déboires essuyés au chapitre de la mise en oeuvre des codes et des normes ont incité certains à préconiser leur abandon pur et simple. Leurs arguments gravitent autour d'un certain nombre de questions. D'abord, on soutient que la stricte observation des codes et normes limitera le nombre d'habitations disponibles, car, dans la plupart des pays en développement, les pauvres font

habituellement appel à l'entraide ou à l'initiative personnelle pour construire leur maison. Or, en raison des matériaux qu'ils utilisent, de leur manque de qualifications et de leur ignorance des normes et des codes, le fruit de leur travail serait probablement considéré comme illégal ou de qualité inférieure.

La stricte observation fait aussi que les maisons sont trop chères. Ce phénomène tient aux matériaux lourds et permanents dont on préconise l'emploi, à la qualité de niveau professionnel qui doit caractériser la construction pour subir avec succès l'inspection, aux retards causés par la supervision du chantier et les inspections périodiques, et à la règle suivant laquelle nulle famille ne peut emménager tant que la finition de l'habitation n'est pas conforme à une norme minimale acceptable.

Même les efforts visant à procurer un logement élémentaire aux pauvres des villes peuvent être contrecarrés par la stricte observation des codes et normes de construction. En 1976–1977, par exemple, la construction des projets de viabilisation de Dandora, à Nairobi, a été sérieusement retardée par une controverse sur les normes minimales de logement. Le département de la santé de la ville décida que toute la première phase du projet transgressait les règlements d'hygiène et ne pouvait donc être acceptée. Conséquence de cette décision, la deuxième phase du projet ne pouvait démarrer puisqu'elle suivait le même modèle.

L'un des éléments incriminés était un raccord de canalisation d'égout qui obligeait le propriétaire d'une parcelle à pénétrer sur celle d'un autre propriétaire pour nettoyer la canalisation si elle s'encrassait. D'une part, les concepteurs avaient construit le réseau de cette manière afin de réduire les coûts ; d'autre part, les gestionnaires soutenaient que les ménages étaient coopératifs et qu'un programme de développement communautaire en milieu urbain formait et mobilisait la collectivité pour régler des problèmes comme celui du nettoyage des égouts. De toute manière, il était hautement improbable qu'une canalisation soit obstruée. Il était donc injuste d'interrompre un projet de plusieurs millions de dollars par crainte que des voisins soient incapables de collaborer pour nettoyer une canalisation d'égout.

La polémique s'éternisant, les observateurs signalèrent que les canalisations incriminées n'étaient que le symbole de conflits plus importants à l'administration de la ville. Il fallut une révision officielle du code du bâtiment pour résoudre la controverse, qui reposait sur le principe de la division de la ville en zones distinctes, chacune autorisant et interdisant certaines activités. Dans une zone R-1, dite résidentielle de première catégorie, on n'autorisait que les raccords de canalisation uniques ; dans d'autres zones, où l'utilisation mixte des terres était tolérée, d'autres types de raccords étaient permis.

Le cas de Nairobi révèle que les codes du bâtiment et les normes de logement ont une certaine utilité mais uniquement dans la mesure où ils reposent sur des situations existantes et reflètent les réalités du moment. Le défaut de nombre de codes et normes est leur désuétude. Turner cite le cas du code du bâtiment de Lima, adopté en 1915 : des normes minimales de logement y ont été introduites dans un version remaniée parue en 1935. Dans bien des pays, les codes et normes en vigueur viennent des administrateurs coloniaux qui, en réalité, administraient deux villes : la cité moderne, de type européen, qu'ils habitaient, et les quartiers indigènes, dont ils ignoraient à peu près tout. Depuis leur départ, leurs codes régissent toujours le processus décisionnel dans de nombreux pays. Le cas de la Jamaïque, par exemple, est tout à fait typique (PADCO, 1981).

En Jamaïque, chaque commune administre son propre code. Le code de Kingston et de St. Andrew ne couvre pas toute la superficie urbaine. Par sa présentation, il appartient au début du siècle. Malgré certaines modifications et certains ajouts au cours des années 50, le document est vraiment dépassé et ne peut que médiocrement contrôler la construction. Il n'a qu'un rapport approximatif avec la tâche consistant à vérifier les propositions de plans et il s'est révélé long à administrer.

De toute évidence, il y a nécessité, pour beaucoup de pays, de mettre à jour leurs codes du bâtiment et leurs normes de logement. Il s'agit toutefois de savoir quelle forme devraient prendre ces codes et normes. Trop souvent, on observe une forte tendance à reprendre la démarche des anciens règlements : certains administrateurs, habitués aux codes existants, croient que quelques modifications ici et là résoudront le problème.

L'expérience acquise avec les projets de viabilisation et d'amélioration révèle que, dans la plupart des pays en développement, il faut définir une nouvelle perspective pour mieux formuler et utiliser les codes et les normes. Cette démarche ne peut se faire sans qu'on résolve d'abord un certain nombre de questions : 1) les dispositions du code seront-elles particulières ou générales? 2) la perspective adoptée doit-elle être fonctionnelle ou géographique? 3) les codes auront-ils force de loi ou valeur d'orientation? 4) de quelle applicabilité des codes et normes s'agira-t-il?

Presque tous les codes classiques comportent des dispositions à observer, assorties de sanctions en cas de transgression. Ils précisent la hauteur des plafonds, la largeur et la hauteur des fenêtres, l'épaisseur des murs porteurs, le diamètre des barres de renforcement en acier, etc. Le problème qui se pose avec l'emploi de ces codes est que, lorsqu'on les applique à la grande variété des techniques d'habitation dans les pays en développement, il devient presque impossible de préciser ce qui, légalement, est acceptable. Dans le cas particulier des programmes de logement élémentaire, dans lesquels la capacité de payer des clients est extrêmement limitée, des critères trop stricts limiteraient probablement le nombre d'options, ce qui, consécutivement, ferait monter le coût des options autorisées au-delà de ce que les participants seraient capables de payer.

Des codes proposés récemment se veulent plutôt généraux que particuliers. On y a le souci de définir convenablement les tâches et de formuler des normes de rendement. Il ne s'agit pas de fixer des normes minimales d'épaisseur, de poids ou de densité de certains matériaux, mais d'indiquer ce qu'on en attend. Cette façon de procéder donne aux concepteurs le maximum de liberté dans le choix des matériaux, des techniques de construction et de la taille et de la forme des structures.

La reformulation de codes et de normes tient compte de plus en plus de l'inutilité d'établir des limites fonctionnelles qui prévoiraient toutes les situations possibles : on vise plus de relativité et de souplesse, afin de prendre en ligne de compte toutes considérations d'ordre culturel, historique ou autre. Ainsi, bien que l'on consulte encore le *Code of Practice* britannique ou américain pour y trouver des spécifications et des normes approuvées, des techniciens de pays en développement élaborent des normes de leur cru.

En Jamaïque, il a été proposé de réunir en un code nouveau différents types de techniques de construction, comme on le fait, grosso modo, dans les secteurs officiel et marginal de l'industrie du bâtiment. On y traiterait : 1) d'immeubles modernes construits par des entrepreneurs professionnels, 2) d'immeubles traditionnels construits par de petits entrepreneurs et des artisans

qualifiés, et 3) des habitations de fortune construites par de petits constructeurs ou par les résidants eux-mêmes. Il a été proposé que le code prévoie différents types de dispositions pour chacun de ces types de construction. On pourrait aussi relever les secteurs de la ville où l'on construit un type donné de bâtiment et formuler un code de zonage ou de subdivision approprié à ce secteur. On disposerait ainsi d'un code qui engloberait toute la gamme des techniques de construction employées dans le pays au lieu d'un code supposément universel que transgressent ouvertement 40 % des gens, c.-à-d. ceux qui vivent dans des habitations de fortune.

Il a été suggéré de séparer nettement les chapitres des codes et normes qui ont force de loi, d'une part, et les chapitres ne visant qu'à orienter les constructeurs ou à leur enseigner les méthodes appropriées, d'autre part. La principale difficulté que posent les codes actuels est qu'ils sont extrêmement difficiles à faire respecter. La distinction des dispositions obligatoires et des principes d'orientation clarifie la nature du processus de mise en application. Les codes qui comportent des sections faisant état de pratiques souhaitables distinctes des pratiques obligatoires présentent une plus grande souplesse. Ils peuvent aussi servir à la formation de ceux qui pratiquent la construction, ce qui leur confère une orientation constructive plutôt que punitive.

Domaines de controverse et de préoccupation

Dans la planification et la gestion des projets de logement élémentaire, un certain nombre de questions surgissent relativement aux codes du bâtiment et aux normes de logement : taille des parcelles, taille et modèle des habitations, matériaux de construction, installations sanitaires, normes de densité et emploi mixte de la terre et des habitations. Les responsables ont résolu les problèmes de diverses manières. En règle générale, on n'a pas trouvé de codes ni de normes universellement acceptables, mais il existe une grande similitude tant dans la nature des problèmes que dans la pertinence des solutions locales.

Taille des parcelles

Les règlements nationaux concernant la taille des parcelles présentent une grande variété : de 30 m^2 au minimum à 96 m^2 au maximum à Tondo, mais, de 210 m^2 au minimum à 324 m^2 au maximum dans les premiers projets zambiens. Au Salvador et au Sénégal, les superficies se situaient entre ces deux extrêmes.

Du point de vue de la sécurité, les petites parcelles constitueraient un risque puisqu'elles favorisent le surpeuplement et les fortes densités d'occupation, ce qui expose les ménages à divers dangers : feu, épidémie, typhons et tremblements de terre, et même à des perturbations d'origine humaine : émeutes et guerres de gangs. En Zambie, les participants préféraient des parcelles de grande taille, parce que, dans la plupart des cas, leurs installations sanitaires consistaient en latrines ; il était alors possible d'aménager celles-ci suffisamment loin de la maison pour qu'elles ne polluent pas les sources d'eau et l'air, ou même de les déplacer sur la parcelle lorsqu'elles étaient pleines ou malodorantes.

Les questions de sécurité doivent toutefois être tempérées par d'autres facteurs. À Tondo, il s'agissait de savoir combien de familles pourraient être logées

dans le secteur d'amélioration pour réduire le nombre de personnes à déplacer vers les secteurs de viabilisation, dans la zone de débordement. Se posait donc une autre question, celle d'une plus grande équité dans la répartition des parcelles. Avant l'amélioration, la superficie des lots occupés se situait entre 13,7 et 400 m². Le projet d'amélioration a rétréci l'écart, de sorte que la taille oscillait entre 33 et 88 m². La présente répartition des lots est plus équitable, puisque 77,5 % de toutes les familles de Tondo occupent maintenant des parcelles mesurant entre 31 et 60 m². Avant les travaux d'amélioration, 37,5 % seulement des ménages se situaient dans cette fourchette.

Quant à la taille des parcelles, l'un des éléments importants à prendre en ligne de compte est le coût. Au Salvador, la taille modeste des parcelles aménagées par la *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mímima* (FSDVM) était imposée par le coût élevé de la terre et le fait que ce coût devait être passé aux bénéficiaires à faible revenu du projet. À Tondo, aux Philippines, où d'importantes subventions gouvernementales compensaient le grand écart entre la valeur marchande et le prix de vente des parcelles, les familles devaient toujours assumer les frais de développement qui s'ajoutaient au prix d'achat. En Zambie, les concepteurs favorisaient l'aménagement de parcelles de grande taille parce que la terre était gratuite. Toutefois, les gestionnaires constatèrent que les frais de mise en valeur et de services s'en trouvaient largement accrus parce qu'il fallait des routes plus longues et plus de tuyaux d'égouts, de fils électriques et de canalisations d'eau pour desservir des maisons éloignées les unes des autres.

Un argument original a été avancé en faveur des parcelles de grande taille en Zambie : le besoin, exprimé par les bénéficiaires du projet, d'avoir un jardin. En 1976, avant que l'on procède à l'amélioration de la communauté de George, une enquête a révélé que 35,4 % des ménages cultivaient un jardin : 11,6 %, près de la maison et 23,8 %, à bonne distance de la maison.

Le jardin n'est pas uniquement une pratique africaine traditionnelle : il se justifie aussi par des raisons économiques : maïs, patates douces, fèves et autres produits agricoles enrichissent le repas familial ou constituent une source de revenus en espèce. Toutefois, les lots à grande surface avec jardins réduisaient proportionnellement le nombre de personnes pouvant avoir accès au projet. C'était là un facteur plus important encore dans les projets près du centre-ville, pour lesquels la demande était forte. À George, les responsables du logement tentèrent de prévoir de l'espace pour le jardinage, mais une enquête de 1977 révéla que l'intérêt pour le jardinage avait baissé à 29,3 %. De plus, les gestionnaires furent informés que le taux élevé de la malaria dans le secteur aménagé était probablement attribuable à la culture du maïs : on soupçonnait que l'eau stagnante dans les tiges de maïs était le lieu de reproduction du redoutable moustique anophèle. Comme le maïs était l'une des cultures favorites, en particulier dans les jardins éloignés de la maison, l'interdiction de le cultiver souleva de l'opposition.

Les lots de grande taille sont aussi susceptibles d'encourager la spéculation foncière, laquelle se pratique même si les autorités interdisent expressément la vente de parcelles avant qu'un certain délai soit écoulé ou avant que tous les paiements aient été effectués. À Tondo et à Lusaka, des droits d'occupation se vendent clandestinement. Si l'on considère que le logement élémentaire est subventionné par l'État afin d'être accessible aux groupes dont le revenu est le plus faible, la vente clandestine de parcelles à des ménages qui, selon toute

probabilité, ont un revenu supérieur à celui de la population visée, réduit l'incidence positive des projets.

L'expérience prouve que la sécurité, à elle seule, ne peut justifier une réglementation sur la taille des lots. Celle-ci se justifie mieux par la nécessité de servir le plus grand nombre possible de personnes grâce aux projets, de répartir équitablement un bien rare comme la terre, de prévenir la spéculation foncière et de réduire les coûts. En dernière analyse, c'est le coût qui détermine si les groupes à faible revenu auront accès au projet ou non.

Taille et modèle de l'habitation

Comme dans le cas de la parcelle dans les projets de logement, les codes du bâtiment et les normes d'habitation régissent la taille et le modèle de la maison pour des raisons de sécurité. Là encore, la densité est au centre des préoccupations. Si la maison est trop petite, il y a risque de surpeuplement, avec ce que cela suppose de dangers de tout ordre : la santé, etc.

La plupart des programmes de logement élémentaire offrent non pas des maisons finies, mais seulement une parcelle viabilisée, ou une installation sanitaire, ou une installation sanitaire et une pièce, ou une installation sanitaire et deux pièces. On s'attend alors à ce que les participants au projet construisent et améliorent la maison eux-mêmes, en adoptant le modèle et les matériaux de leur choix.

Bien qu'il soit rare que les autorités contrôlent directement la taille des maisons, elles influencent les participants par le type de maisons modèles qu'elles présentent. Techniquement, ces modèles ne doivent pas obligatoirement être adoptés par les participants. Toutefois, comme on a pu le constater au Sénégal, où nombre de maisons étaient construites conformément aux plans normalisés de l'Office des Habitations à Loyer Modéré (OHLM), les participants croyaient ainsi abonder dans le même sens que les autorités.

Les maisons modèles construites jusqu'ici dans les projets de viabilisation et d'amélioration illustrent la forte inclination des autorités pour des normes de qualité élevées en matière de taille, de style, de finition et de matériaux. Les modèles portent l'empreinte des architectes à la recherche d'une belle maison et des ingénieurs qui veulent des habitations solides et permanentes ; il s'agit, en d'autres mots, de normes professionnelles. Comme on peut s'y attendre, les maisons modèles incarnent également les valeurs de politiciens et d'administrateurs qui veulent construire des maisons dont ils peuvent être fiers, qu'ils peuvent défendre contre les critiques de l'opposition, bref qui témoigneront de ce qu'on a fait pour améliorer le sort des plus pauvres parmi les pauvres.

Le seul problème, c'est que les pauvres ne peuvent se permettre des habitations de ce calibre. Comme si cela ne suffisait pas, les politiciens à l'âme noble et les réformateurs idéalistes ne sont pas prêts à offrir des subventions pour mettre les maisons modèles à la portée de tous. Celles-ci en deviennent donc une farce cruelle. Comme les modèles présentés sont souvent finis, avec ameublement et décoration intérieure, ils soulèvent souvent les espoirs des familles pauvres qu'ils incitent à se lancer dans des projets ambitieux au-dessus de leurs moyens. Si le calendrier de construction marque le pas, on met en application les articles des codes et normes de construction qui précisent qu'une unité habitable de base doit être achevée dans un délai de 18 mois, ou qu'il est interdit d'emménager sur le chantier tant qu'il ne s'y trouve pas un

Maison modèle dans le projet de Dagat-Dagatan (Kapit-bahayan), Tondo, Philippines.

logement d'un niveau acceptable. Les personnes familières avec le développement domiciliaire de classe moyenne reconnaîtront d'emblée les règlements et les normes mentionnés ci-dessus. Toutefois, certains gestionnaires du logement élémentaire ont essayé de les appliquer, mais sans grand succès, naturellement.

Un certain nombre de novateurs, mieux au fait des besoins des pauvres des villes en matière de logement, ont recommandé que les responsables du logement, au lieu de proposer des maisons modèles finies, construisent des modèles qui seraient progressivement améliorables (fig. 3). Ainsi, un premier modèle comporterait une installation sanitaire et un mur commun ; un autre, l'installation sanitaire et une pièce partiellement finie ; un troisième, un mur sanitaire et deux pièces finies, etc. Non seulement cette façon de procéder illustrerait les normes et modèles de logements préconisés, mais elle ferait aussi comprendre aux participants qu'il n'y a aucun inconvénient à ce qu'ils prennent leur temps si leurs aptitudes et leurs ressources ne permettent pas de construire rapidement.

Dans un projet philippin financé par le programme des Nations Unies pour l'environnement et par la *National Housing Authority* (NHA), on a construit plusieurs maisons modèles pour montrer comment utiliser, de façon esthétique

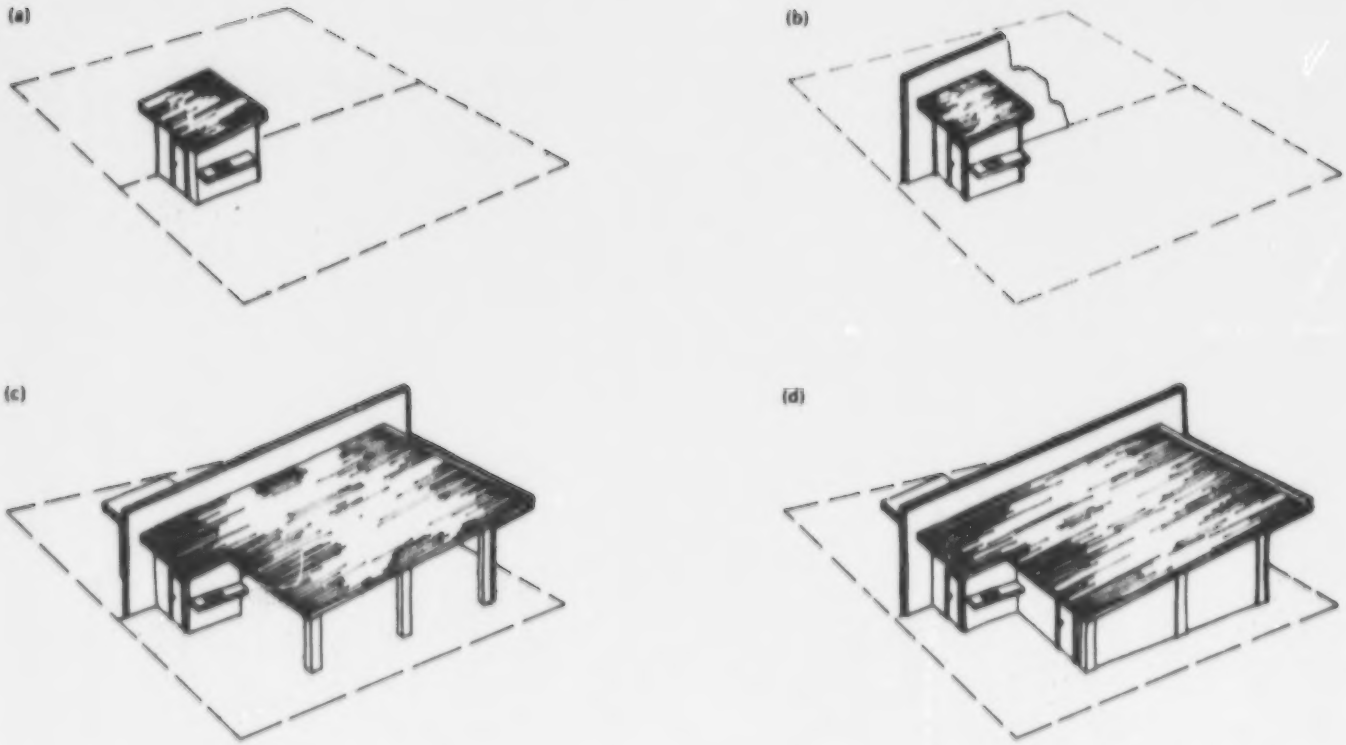


Fig. 3. Options de services de base offertes par la National Housing Authority *dans le projet de lotissements viabilisés de Tondo. a) Installation sanitaire seulement. b) Installation sanitaire et mur coupe-feu mitoyen. c) Installation sanitaire, mur coupe-feu mitoyen, poteaux et toit, d) Installation sanitaire, mur coupe-feu mitoyen, poteaux, toit et parois.*

et économique, dans un projet d'amélioration, les matériaux récupérés des habitations démolies. Dans un autre projet, en Indonésie cette fois, des maisons modèles semblables furent construites dans les secteurs d'habitat défectueux afin d'illustrer comment on pouvait utiliser des innovations technologiques comme des modules sanitaires et des systèmes d'emmagasinement de l'eau. En présentant ces maisons et leurs systèmes sanitaires conformes à certaines normes minimales, on indiquait que ces normes étaient acceptables et opérationnelles.

Certains pays ont formulé l'hypothèse que ce dont avait besoin le logement élémentaire, c'était qu'on abaisse le niveau des exigences, plutôt que de l'élever. Comme dans le cas de la superficie des lots, une limite maximale à la taille de l'habitation est susceptible de favoriser une plus grande équité : s'il est interdit de construire des maisons grandes et coûteuses, il est possible que le projet atteigne bien le groupe cible, puisque les familles à revenu élevé, qui peuvent se permettre des maisons de ce genre, n'auront pas accès au projet. Ainsi, les ménages participants seront plus homogènes, les avantages du projet ne seront pas compromis, plus de paix et d'harmonie régneront entre les participants.

L'assouplissement des normes d'habitation ne sera toutefois équitable que si elles touchent la société dans son ensemble, plutôt que les seuls bénéficiaires du logement élémentaire. Imposer une limite supérieure à ce que les familles participant aux projets peuvent construire, alors que l'élite du pays peut se permettre des maisons grandes, coûteuses et luxueuses, ne fera qu'accentuer davantage les différences de classes sociales. Ce serait le comble de l'hypocrisie et de l'iniquité de décider qu'il y a lieu d'imposer des limites à ce que les pauvres peuvent construire parce que c'est tout ce qu'ils peuvent se permettre. Autant dire que les pauvres ne connaissent pas leurs propres limites et qu'il faut par conséquent les fixer pour eux par l'intermédiaire des codes et normes du bâtiment. Les riches, en revanche, doivent être libres de faire exactement ce qu'ils veulent.

Même dans le cadre des projets, l'établissement de normes maximales créerait probablement une homogénéité artificielle chez les pauvres. Des études faites dans les zones défectueuses existantes (les collectivités constituant le «groupe de contrôle» dans l'étude financée par le CRDI et la Banque mondiale, par exemple) ont révélé que les familles de ces zones n'étaient pas d'un type unique, mais présentaient une gamme étendue de niveaux de revenus. Le fonctionnement en douceur de ces collectivités pouvait s'expliquer en partie par cette hétérogénéité, celle-ci permettant aux particuliers et aux groupes de jouer tous les rôles : leaders et partisans, financiers et emprunteurs, acheteurs et vendeurs. Une part importante du petit commerce et des activités génératrices de revenus du secteur des petits métiers découle du fait que les membres de ces communautés vivent une situation d'interdépendance positive. Par conséquent, toute intervention qui limiterait artificiellement la disparité des membres de la communauté contribuerait probablement à fractionner la toile délicate des relations humaines, si importantes pour la vie communautaire. À long terme, ce serait nuisible.

Matériaux de construction

La plupart des codes et normes ne permettent pas la construction d'habitations faites principalement de matériaux renouvelables dans les zones urbaines.

La sécurité est la principale raison donnée pour expliquer l'interdiction d'utiliser des matériaux combustibles comme l'herbe, les roseaux, le bambou et le bois de rebut dans les villes à densité de population élevée. La sécurité en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine vient aussi en bonne place dans les normes concernées, de même que l'hygiène.

L'évaluation de projets de logement élémentaire révèle que les responsables et les participants ont également une préférence marquée pour les matériaux solides et permanents. Même quand les gestionnaires ont tenté d'introduire des matériaux plus légers afin de faciliter l'accès au logement aux Philippines (bois et contre-plaqué) et en Zambie (briques séchées au soleil et sol-ciment), on a persisté à utiliser le ciment, les blocs creux et les barres d'acier. On peut supposer que le facteur le plus important, en matière de logement élémentaire, n'est peut-être pas le contrôle et la réglementation des matériaux, mais plutôt une estimation plus exacte de ce que les pauvres peuvent vraiment se permettre.

Si la sécurité, l'hygiène et d'autres considérations du même ordre constituent les principales normes au chapitre des matériaux, le prix de construction du logement élémentaire se situera probablement au-delà de la capacité de payer des pauvres des villes. À ce jour, il est rare que les projets en cours touchent les groupes de population dont le revenu se situe au-dessous du 15e centile. À mesure que les familles relativement mieux favorisées auront profité du logement élémentaire, les nouveaux programmes toucheront une clientèle de plus en plus pauvre. Comme rien ne permet de supposer que les gouvernements seront plus disposés qu'actuellement à subventionner le logement des plus pauvres, le défi des concepteurs consiste à trouver des matériaux moins coûteux et de meilleures façons de les utiliser.

Déjà, les techniques de construction employées dans les zones d'habitat défectueux offrent de nombreux exemples d'utilisation des matériaux abordables dans les projets de logement élémentaire. Jusqu'ici, ces techniques ont été exclues des projets parce qu'on se conformait strictement aux codes et normes. Si l'on considère que les professionnels chargés de la formulation et de la mise en oeuvre de ces codes et normes ne semblent pas disposer de solutions de rechange acceptables, il est peut-être temps de réexaminer les conditions existantes. Par ailleurs, il ne sert à rien aux autorités de continuer à appliquer des codes et normes d'acceptabilité si elles ne veulent ou ne peuvent aider financièrement les ménages dont le logement est défectueux.

Les limites d'un code unique présentant des normes minimales devant régir tous les types de constructions sont bien connues. Ce qui se produit habituellement, c'est que code et normes ne sont appliqués qu'aux logements de type officiel. Comme les constructions dans l'habitat défectueux se situent à l'extérieur des limites normatives, on ne les réglemente pas. Il n'est toutefois plus possible de fermer les yeux sur l'importance de ces constructions. Nombre de villes des pays en développement en sont arrivées à un stade où la construction dans ces zones constitue la plus importante activité en matière de logement. Ignorer de tels quartiers ne règle rien et n'améliorera pas la situation existante.

Ce qu'il faut, donc, c'est de refondre les codes et normes actuels de manière qu'ils prennent en ligne de compte les conditions qui règnent dans les zones de taudis. On peut, pour ce faire, adopter une perspective géographique suivant laquelle les responsables de la planification et du logement désigneraient certaines zones où code et normes s'appliqueraient. Cette démarche devrait être associée à l'emploi de codes et normes basés sur la situation réelle de l'habitat défectueux plutôt que sur la formulation idéale d'exigences minimales.

Un tel code a été proposé en Jamaïque ; ce sont les *Regulations for semi-permanent dwellings built of recovered and renewable materials*. Ce code est destiné à s'appliquer à des zones désignées dans des plans de développement ou de zonage. Cette approche sélective est déjà en usage aux Philippines, où l'on a identifié, pour le *Zonal Improvement Program*, plus de 200 emplacements de la région métropolitaine de Manille.

L'un des aspects importants des règlements tels que ceux proposés en Jamaïque est qu'ils reposent sur les conditions réelles des zones considérées. Il en découle que les dispositions relatives à la taille d'une pièce, aux dimensions d'une porte, à la hauteur des plafonds, etc., doivent procéder de vérifications empiriques d'habitations existantes. La principale raison d'être des règlements, qui est de faire en sorte d'assurer la sécurité des ménages, doit rester constamment présente dans l'esprit de leurs auteurs. Parallèlement, on ne doit pas perdre de vue les conséquences des règlements de construction sur l'accessibilité à des options.

Le principal avantage de codes et normes universels, applicables également à l'habitat défectueux, est qu'ils contribueront à prévenir la construction incontrôlée qui se pratique lorsqu'on néglige cet habitat. Les codes et normes peuvent être invoqués quand les autorités réglementent ce qui, autrement, serait une activité illégale dans ces zones ; ils peuvent aussi être utilisés dans le cadre de programmes d'amélioration, alors qu'on rationalise les conditions existantes. Tout cela a pour résultat de rendre officielles des activités qui, au départ, étaient dépourvues de cette qualité.

Par conséquent, le plus grand défi que doivent relever les responsables du logement est de faire en sorte que vitalité, créativité et dynamisme caractérisant les secteurs officieux du bâtiment ne soient pas émasculés par l'introduction de codes et de normes, dont les auteurs doivent se garder de l'attitude paternaliste consistant à s'afficher comme détenteurs des réponses aux problèmes du bâtiment, les bénéficiaires n'ayant plus qu'à se conformer. Au contraire, les responsables doivent baser leur intervention sur le principe suivant lequel ils jouent un rôle de soutien, en veillant à réunir dans les secteurs d'aménagement les conditions susceptibles de libérer l'énergie et la vitalité des pauvres ; c'est ainsi que seront construites les habitations appropriées. Quant aux codes et normes, la grande question n'est pas de savoir s'ils doivent exister ou non, mais s'ils sont une aide à la construction.

Normes d'hygiène

Dans la plupart des projets de logement élémentaire financés par la Banque mondiale, les installations sanitaires représentent de 40 à 50 % des coûts totaux de l'infrastructure et l'eau, de 20 à 30 %. Les systèmes d'égout et d'alimentation en eau propre constituent donc normalement plus des trois quarts des frais d'infrastructure, ce qui laisse relativement peu pour les autres services.

En raison de l'importance accordée aux normes d'hygiène, il existe un écart énorme entre ce qu'offre le logement élémentaire au chapitre des installations sanitaires et les conditions qui règnent dans l'habitat défectueux. La plupart des projets de viabilisation et d'amélioration font appel à des réseaux de tout-à-l'égout, souvent conçus de manière que chaque habitation y soit raccordée individuellement. Des enquêtes réalisées dans les bidonvilles révèlent que de 30 à 50 % des maisons sont dépourvues de toilettes.

Dans certains pays, les normes d'hygiène applicables au logement élémentaire sont même supérieures à celles qui s'appliquent à la ville dans son ensemble : ainsi, en est-il du réseau de tout-à-l'égout de Tondo par rapport à celui de la région métropolitaine de Manille, et dont le tiers seulement est raccordé au réseau central. Datant des années 20, mal entretenu, celui-ci avait été endommagé au cours de la Seconde Guerre mondiale et n'avait pas été réparé. Les ingénieurs ne raccordèrent pas Tondo au réseau municipal principal de crainte qu'il n'ait pas un débit suffisant ; même si la décharge principale du réseau municipal traversait Tondo, le réseau du projet fut relié à un bassin d'oxydation et entretenu indépendamment.

On justifiait l'emploi de réseaux sanitaires coûteux et de haut calibre pour le logement élémentaire par le fait, notamment, que les épidémies qui apparaissent dans ces quartiers, surtout s'ils ne sont pas coupés de la ville, se propagent rapidement. Curieusement, cet argument est en désaccord avec les politiques financières commandant qu'on récupère entièrement les frais de développement auprès des bénéficiaires du logement élémentaire. Si, en effet, il est nécessaire de respecter des normes d'hygiène élevées dans les secteurs à faible revenu pour le bien de l'ensemble de la ville, il conviendrait que les coûts rattachés à ces normes soient supportés par l'ensemble de la ville, par exemple, sous la forme de subventions.

Le problème que constituait le coût élevé des réseaux de tout-à-l'égout a forcé un certain nombre de responsables de projets à recourir à d'autres systèmes. Dans les aménagements de Lusaka, en Zambie, et de Mombasa, au Kenya, les autorités ont estimé que les latrines respectaient certaines normes minimales et les ont considérées comme acceptables. Les conditions locales, comme le climat relativement sec et la profondeur appropriée de la nappe phréatique, se combinent au caractère acceptable des latrines sur le plan socioculturel.

Les *Kampung Improvement Projects* (KIP), en Indonésie, ont donné lieu à une innovation intéressante : le MCK, un module sanitaire de base composé d'une toilette commune, d'un puits artésien et d'un système d'emmagasinage de l'eau. Les considérations relatives aux coûts et le caractère acceptable, sur le plan socioculturel, du MCK ont fait de ce dernier l'une des principales améliorations dans les *kampungs* indonésiens. Un effort, couronné de succès, pour réorganiser les structures sociales, a permis de confier aux ménages de la communauté l'entretien du MCK et le nettoyage des toilettes. Dans d'autres pays, les toilettes communautaires ne se sont pas implantées parce qu'elles étaient mal entretenues. L'une des méthodes employées en Indonésie consistait à estimer des frais d'utilisation imposables à chaque famille du réseau et à employer l'argent recueilli pour payer un concierge. Une autre faisait exécuter par roulement le nettoyage et l'entretien.

Entre les latrines et les réseaux centralisés de tout-à-l'égout, on a conçu un dispositif plus modeste faisant appel à une fosse septique et suivant lequel un certain nombre de maisons (20, par exemple, dans le cas d'un projet d'amélioration financé par le UNEP et la NHA aux Philippines) sont reliées à une fosse septique. Bien qu'il soit encore nécessaire de vider la fosse septique tous les deux ans, environ, ce dispositif, compte tenu des économies d'échelle qu'il permet de réaliser, est supérieur à l'emploi d'une fosse septique par maison. À Cuba, on a conçu des réseaux de tout-à-l'égout de taille plus importante, qui aboutissent à des bassins d'oxydation divisés en compartiments. Ces dispo-

sitifs de moyen calibre présentent une grande efficacité et certains d'entre eux ont été reliés à des installations aquicoles et maraîchères.

On est toujours à la recherche de meilleures solutions dans le secteur de l'hygiène, que ce soit sur les plans physique, mécanique, chimique ou humain. Après tout, les réseaux d'égout centralisés n'ont guère changé depuis l'Antiquité. Des expériences intéressantes sur le plan scientifique ont été faites avec des digesteurs fabriquant du biogaz pour produire de l'énergie, des cabinets à fosse sèche et des dispositifs de recyclage de l'eau et des déchets. Dans tous les cas, ces options se sont révélées complexes ou coûteuses pour le logement élémentaire. Tant qu'on n'aura pas trouvé de solutions efficaces et peu coûteuses pour améliorer l'hygiène, les normes poseront un problème.

Normes relatives à la densité

La superficie des parcelles, la taille des habitations, le nombre et la dimension des pièces sont habituellement régis par des dispositions particulières des codes du bâtiment, visant à limiter la densité de population dans les secteurs d'aménagement. Comme dans le cas de la plupart des dispositions du code, la limitation de la densité se justifie par des facteurs de sécurité : les maladies infectieuses se propagent plus rapidement dans les zones très peuplées ; l'évacuation est plus difficile en cas de désastre ; on avance même que l'absence d'intimité, l'intensité du bruit et autres corollaires des fortes densités de population contribuent à accroître l'incidence des maladies mentales et de l'inadaptation sociale.

La norme de densité habituelle s'établit à une personne par pièce habitable. Dans le logement élémentaire, toutefois, la norme peut varier. À Dandora, à Nairobi, elle s'établit à deux personnes par pièce habitable. Toutefois, une enquête de 1979 a révélé qu'il y avait dépassement de la norme chez 95 % des ménages : la moitié des parcelles de l'échantillon étaient occupées par 2 ou 3 familles. Le nombre moyen de personnes par lot occupé était de 8,4 ; 42 % des sujets interrogés affirmèrent qu'ils vivaient sur des parcelles où l'on trouvait de 7 à 12 résidants (MEDIS 5, 1979).

Cette densité élevée est nettement inférieure à celle que l'on observe dans l'habitat défectueux de Mathare Valley ou des *majengos* de Eastleigh, à Nairobi. Dans presque tous les pays, on a pu constater une densité à la baisse après l'emménagement dans un projet de logement élémentaire. Dans le cas de Tondo, le mouvement vers les lotissements viabilisés a accru la proportion de familles occupant une habitation. Même le processus de réaménagement en pâtés de maisons, qui n'entraînait que le déplacement d'une maison vers une autre partie du quartier, a réduit le taux de partage d'habitation et la proportion des familles locataires.

La mise en application de normes relatives à la densité soulève la difficile question de la location. À Dandora, la densité élevée était attribuable au fait que les deux tiers des propriétaires de parcelles sous-louaient au moins une pièce au moment de l'enquête. Le loyer mensuel moyen par pièce était de 175,50 ShK. L'enquête détermina qu'environ la moitié des locateurs avaient augmenté leur revenu de plus de 50 %.

Le taux élevé de location à Dandora s'explique par le règlement autorisant la sous-location, lequel augmente le revenu familial. Étant donné le problème de la densité, les autorités avaient mis en doute la sagesse de la sous-location. Toutefois, la forte demande de locaux à louer dans le secteur d'aménagement,

couplée à l'argument suivant lequel la sous-location favoriserait la récupération des coûts, convainquit les gestionnaires d'autoriser et même d'encourager cette pratique. Résultat : une enquête de 1979 constata que 43 % seulement des parcelles étaient occupées par le bénéficiaire désigné à l'origine et environ 39 %, par des locataires seulement. Chez les occupants désignés à l'origine, 79 % avaient aussi des locataires.

Pour qu'il soit possible d'admettre une population d'une densité élevée, les concepteurs de Dandora préparèrent une gamme d'aménagements de parcelles, entre 100 et 160 m², capables de permettre aux occupants désignés de construire de trois à six pièces. Le problème majeur, au niveau de la conception de la maison, était celui de l'emplacement de l'espace utilitaire : toilette, douche, rangement et cuisine (fig. 4). Le partage de ces installations par des familles non directement apparentées n'allait pas sans difficulté, ni, non plus, l'emploi des cuisines à la façon de salles de séjour, notamment au début de la consolidation des habitations.

Ainsi, en dépit des normes de densité applicables au logement élémentaire, le nombre de résidants y est habituellement très élevé. Si ce nombre excède rarement celui de l'habitat défectueux, il est habituellement supérieur aux normes minimales établies par les concepteurs.

La transgression des normes de densité dans le logement élémentaire implique qu'il y a d'autres facteurs à prendre en ligne de compte que la sécurité et l'hygiène : loger le plus grand nombre possible de personnes dans un secteur aménagé afin d'en accroître la rentabilité financière ; mettre l'infrastructure et les services municipaux de base à la portée des gens à faible revenu qui n'en ont pas la jouissance dans les communautés d'où ils viennent. Enfin, l'avantage financier que représente la location, et qui explique dans bien des cas la densité élevée, est trop alléchant pour qu'il soit possible d'y résister. Ainsi, dans la mesure où la location favorise la récupération des coûts, elle est souvent tolérée, voire encouragée.

Utilisation mixte de la terre et des maisons

Tout code du bâtiment de type traditionnel stipule que les divers lieux d'une zone urbaine ne doivent servir qu'à un usage ou deux. Ainsi, les secteurs résidentiels doivent être réservés à la jouissance paisible de la vie au foyer. L'implantation de commerces ou d'industries non seulement y créerait des problèmes de sécurité et serait source de pollution par le bruit et par les substances chimiques ou autres, mais ferait baisser la valeur des propriétés.

Cette règle de la vocation unique va à l'encontre des conditions normales des communautés à faible revenu, où production, commerce, loisirs, affaires communautaires et vie de foyer se déroulent dans le même lieu et parfois au même moment. Cette variété d'activités est la source du dynamisme caractéristique des communautés à faible revenu. Les rapports sociaux dans l'habitat défectueux en sont toujours au stade du groupe primaire et des relations face à face ; ils ne se sont pas encore différenciés sur le plan fonctionnel pour constituer officiellement des rôles ou des activités compartimentés.

Le mélange complexe des activités se reflète dans les utilisations qui sont faites des structures et habitations. Environ 20 % de toutes les structures de Tondo étaient consacrées à une forme quelconque d'activités productives ou commerciales. Production, vente, consommation et entretien s'effectuent souvent dans la même structure. Des études de cas sur les activités génératrices de

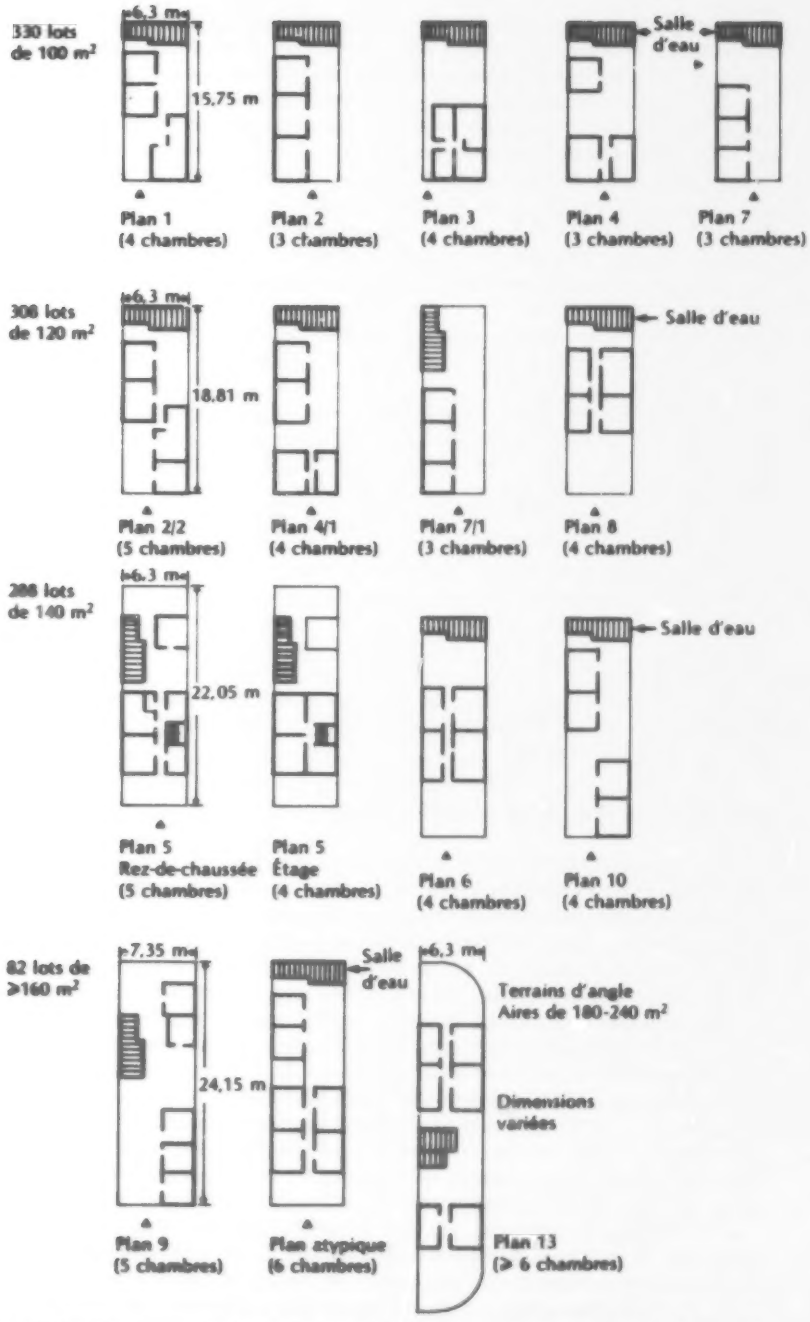


Fig. 4. Aménagement des lots à Dandora, Nairobi, en vue d'une plus grande densité.

revenus ont révélé que la plupart des entreprises de Tondo étaient de type familial, dirigées de la maison même de l'entrepreneur. C'est ce qui explique en partie la popularité des maisons à deux étages, le premier étant réservé aux activités productives et commerciales, le deuxième, aux activités domestiques.

Le logement élémentaire a une incidence socio-culturelle immédiate : la perturbation du réseau d'activités pratiquées dans le secteur amélioré. Cela est particulièrement vrai dans le cas des projets de viabilisation, qui s'accompagnent d'un déplacement des personnes. Même en l'absence de codes et de normes de construction, la simple mise sur pied du projet bouleverse les rapports traditionnels avec la terre et le foyer : les producteurs sont éloignés des fournisseurs et des travailleurs ; les marchés, qu'on a constitués tout au long des années en estimant soigneusement la valeur du crédit et en cultivant la bonne volonté, éclatent ; les réseaux de distribution se fractionnent à cause de l'accroissement des frais de transport ; en d'autres termes, le déplacement fait éclater le délicat réseau d'activité économique et sociale sur lequel repose le bon fonctionnement de l'entreprise.

Institutionnaliser cet éclatement au moyen de codes et normes qui imposeraient dans le projet la règle de la vocation unique équivaudrait à porter le coût de grâce à la productivité des participants. S'il est une leçon que les planificateurs peuvent tirer des nombreux ouvrages sur la vie communautaire dans l'habitat défectueux, c'est que l'habitation n'y est pas réservée à la seule vie de famille. La maison est tout à la fois lieu de production, place de marché, centre de divertissement, établissement financier et refuge. La communauté à faible revenu joue le même rôle, sur une plus grande échelle. Le foyer et la communauté tirent tous deux leur vitalité de cette multiplicité d'utilisateurs. L'imposition de restrictions artificielles aux deux entités ne pourrait par conséquent qu'entraver leur croissance et leur développement.

Conclusions

La grande différence entre les conditions réelles de vie dans l'habitat défectueux et les normes minimales d'habitation que recherchent les planificateurs et les concepteurs du logement, va au-delà du dualisme qui existe dans la plupart des pays en développement. Elle résulte d'attitudes, de valeurs et de visions du monde différentes chez les professionnels, ingénieurs, architectes et planificateurs, d'une part, et les pauvres des villes, d'autre part. Il est, certes, simpliste d'étiqueter les premiers comme appartenant à la classe moyenne et les derniers à la classe inférieure, mais ils n'en sont pas moins influencés par des environnements distincts et voient par conséquent les choses différemment.

Les déceptions éprouvées à la suite de l'application de codes et de normes au logement élémentaire ont donné lieu à des propositions réclamant d'abandonner totalement tout effort en ce sens. Toutefois, comme on a pu le constater à la faveur de l'étude de nombreux projets, la solution au problème n'est peut-être pas l'élimination totale des normes, mais la formulation de normes plus appropriées. Nombre de problèmes découlent de l'utilisation aveugle de codes législatifs et de déontologie empruntés à des pays technologiquement avancés. Étant donné que ces codes ont été élaborés dans des contextes culturels et historiques différents, leur application dans des pays en développement ne peut qu'être problématique.

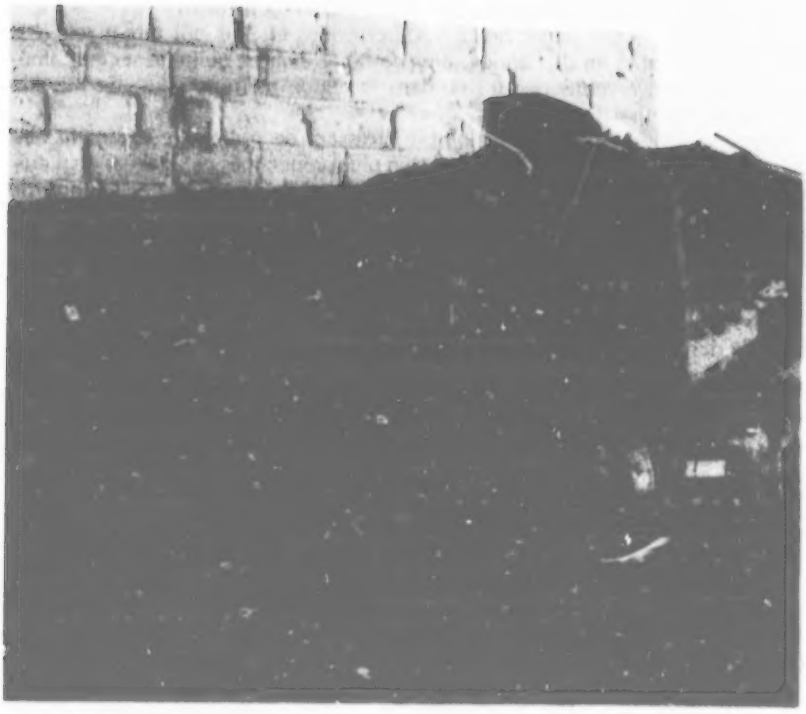
Heureusement, on assiste maintenant à des tentatives pour formuler des codes à partir de renseignements plus nombreux et d'une meilleure compréhension des situations réelles des communautés. Près de trois décennies d'expérience dans le logement élémentaire ont permis de dégager de nombreuses leçons. L'abîme qui séparait les professionnels et leurs clients à faible revenu s'est rétréci quelque peu, au point qu'on assiste maintenant à l'élaboration de codes et de normes plus réalistes pour remplacer les documents paternalistes du passé.

À mesure que progresse une formulation de codes et de normes plus appropriée, l'un des problèmes les plus difficiles à affronter est de savoir comment établir un équilibre entre les conditions actuelles et les conditions idéales, du moins celles qui devraient exister. La plupart des codes de type classique mettaient l'accent sur ce que les choses devaient être ; ce parti pris est peut-être à l'origine de la plupart des problèmes.

La catégorisation des communautés à faible revenu dans le secteur marginal des petits métiers, et l'appartenance supposée des codes et des normes du bâtiment au secteur officiel, ont peut-être suscité une polarisation injustifiée chez les planificateurs. Comme l'expérience de mise au point de codes et de normes appropriés l'a montré, la situation réelle, dans les pays en développement, reflète un continuum allant des conditions de vie des quartiers défectueux à celles des quartiers riches. Tout corps de codes et de normes doit par conséquent refléter la gamme des conditions existantes, sans chercher à imposer un code universel.

Presque tous les codes du bâtiment et toutes les normes d'habitation, à l'heure actuelle, s'inspirent de ce principe de l'accommodation. Ce qui manquait, c'était une conscience plus nette et plus complète de ce qu'est vraiment la vie dans les communautés à faible revenu des pays en développement. À maints égards, une telle compréhension ne pouvait être acquise par la recherche et les études professionnelles seulement ; elle devait faire fond sur la participation active des pauvres des villes eux-mêmes au processus de développement. Comme les études financées par le CRDI et la Banque mondiale l'ont révélé, cette participation est enclenchée et les projets de logement élémentaire ne s'en portent que mieux.

GÉNÉRATION DU REVENU ET EMPLOI 5



Magasin de fortune, à Dakar, Sénégal : s'il n'existe pas de débouchés, les gens en créent.

L'une des raisons de l'échec des projets de lotissements viabilisés passés est qu'ils étaient avant tout considérés comme des projets d'habitation. Les bénéficiaires étaient transplantés à la périphérie de la ville, ce qui les éloignait de leur emploi. Par ailleurs, les emplois et les activités génératrices de revenu annoncés pour les nouveaux emplacements ne se concrétisaient pas. Alors même que les participants étaient aux prises avec des dépenses accrues découlant du déménagement et des paiements à effectuer, ils se voyaient privés des moyens de remplir leurs obligations.

Les propos d'un squatter déplacé reflètent bien les frustrations que peuvent créer les projets de viabilisation. Il vivait à Tondo depuis 15 ans et s'était vu attribuer une parcelle à Sapang Palay, à 30 km de là.

> Je suppose que je devrais être reconnaissant parce que j'ai maintenant une maison et un terrain au lieu de vivre en squatter. Mais à quoi cela sert-il d'avoir une maison et un terrain si je ne peux les payer? On dit que Sapang Palay, c'est bien, mais qu'est-ce que je peux y faire? Planter des patates douces? Je suis un débardeur, mon travail est ici, sur les quais.

Ce squatter faisait partie des 8 000 personnes et plus qui furent relogées en 1963. Avant la fin de l'année, plus de 80 % avaient quitté le secteur aménagé et étaient revenus peu à peu dans la région métropolitaine de Manille (Laquian, 1966).

Avec la mise sur pied d'un nombre croissant de projets de logement élémentaire, les responsables sont de plus en plus préoccupés par la création d'emplois et d'activités génératrices de revenu. En règle générale, la situation de l'emploi est meilleure dans les projets d'amélioration, parce que ceux-ci ne perturbent pas les rapports entre la résidence des participants et leur lieu de travail. Cependant, les projets de lotissements viabilisés comportent leur part de problèmes : les concepteurs ont constaté qu'il est extrêmement difficile d'y reproduire les conditions du marché qui régissent l'emploi et la génération de revenu dans les secteurs améliorés.

Une revue du logement élémentaire en divers endroits du monde a révélé que les principaux éléments de projets utilisés pour créer de l'emploi et générer du revenu dans les communautés étaient les suivants : 1) emploi sur les lieux mêmes du projet ; 2) industries et entreprises manufacturières sur les lieux ; 3) crédit et assistance technique aux petites entreprises ; 4) formation spécialisée.

Emploi sur les lieux mêmes du projet

Les concepteurs de projets présupposent souvent que les activités de construction et autres accomplies dans le cadre d'un projet créeront des emplois et amélioreront la situation du revenu des participants. Ils s'attendent à ce que ceux-ci aient les aptitudes requises par les entrepreneurs, à ce qu'ils connaissent les techniques de construction employées et à ce que les entrepreneurs soient disposés à les embaucher. En dehors des emplois créés par les entrepreneurs,

on s'attend habituellement à ce que les occupants désignés d'une parcelle engagent de petits entrepreneurs, des artisans et des ouvriers pour les aider à construire et à améliorer leur habitation. Enfin, on attend des participants qu'ils recourent à l'entraide et à l'initiative personnelle au cours du processus de construction. Dans la mesure où celles-ci font appel à de la main-d'oeuvre inoccupée, on peut considérer qu'elles créent de l'emploi et génèrent des revenus.

L'aptitude du logement élémentaire à créer de l'emploi, mesuré en mois-personnes d'emploi réel, et à générer du revenu, évalué en *colones*, est mise en lumière dans une évaluation de trois projets de lotissements viabilisés en construction au Salvador. Comme le montre le tableau 2, l'apport le plus important, au chapitre de l'emploi et du revenu, était attribuable à l'engagement de main-d'oeuvre 1) par les participants au cours de l'étape d'initiative personnelle du projet (38,6 % de revenu généré), 2) par des entrepreneurs (33 %), 3) lors des travaux d'entraide (27,6 %) et 4) par des coopératives (0,8 %). Les analystes du projet estimèrent que, en moyenne, la construction d'une maison au Salvador générait 1 243 ₡ (497 $US) en revenu et créait 6,4 mois-personnes de travail. La *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima* (FSDVM) estimait par conséquent que la construction de 7 000 maisons, conformément à l'objectif total des projets, ajouterait 10,4 millions ₡ (4,16 millions $US) en revenu et 3 700 mois-personnes de travail à l'économie salvadorienne (Bamberger et alii, 1980).

Tableau 2. Estimation du revenu et des emplois générés par les travaux de construction dans les projets de la FSDVM.

	La Periquera Santa Ana	Sensunapan Sonsonate	El Naranjo Usulutan	Moyenne par famille
Nombre d'unités d'habitation	1 190	563	435	
Construction par des entrepreneurs				
Mois-personnes d'emploi	1 908	1 330	420	1,7
Revenu généré (colones)	478 368	307 508	112 263	410
Main-d'oeuvre engagée par la famille				
Mois-personnes d'emploi	2 600	1 200	950	2,2
Revenu généré (colones)	571 200	270 240	208 800	480
Entraide				
Mois-personnes d'emploi	2 471	1 673	1 342	2,5
Revenu généré (colones)	392 267	217 580	174 550	343
Coopérative de construction				
Mois-personnes d'emploi	130	—	—	0,1
Revenu généré (colones)	20 000			9,1
Total				
Mois-personnes d'emploi	7 109	4 203	2 712	6,5
Revenu généré (colones)	1 461 835	795 328	495 613	1 242
Investissement requis pour générer 100 ₡ de revenu (colones)	364	228	300	316
Investissement requis pour créer des emplois pour un mois (colones)	551	432	554	516

Source : Banque mondiale, 1980. *Evaluation of the first El Salvador sites and services project.* Urban and Regional Report No. 80–12, 7–20.

Les projets salvadoriens parvinrent à créer de l'emploi et à générer du revenu, mais, dans d'autres pays, de nombreux problèmes ont empêché qu'il en soit ainsi : étaient surtout mis en cause les gros et moyens entrepreneurs chargés des infrastructures, unités de base et autres services dans les secteurs aménagés. Le recours à la main-d'oeuvre engagée, à l'entraide et à l'initiative personnelle ainsi qu'aux groupes de construction ou aux coopératives posa également des problèmes. Pour diverses raisons, ces approches ne créèrent pas tous les emplois et ne générèrent pas tout le revenu escompté.

Gros et moyens entrepreneurs

La construction des infrastructures, des unités de base et des services urbains par des gros et moyens entrepreneurs constitue une source habituelle d'emplois dans les projets. Il n'est toutefois pas toujours certain que les entrepreneurs engageront des participants du secteur. De plus, le nombre d'emplois effectivement créés dépend des gestionnaires : veut-on utiliser davantage la main-d'oeuvre ou le capital?

Dans presque tous les projets, les entrepreneurs sont encouragés, sinon forcés, d'employer les habitants du secteur aménagé. Si l'organisme responsable n'insiste pas sur cet aspect, les politiciens, les leaders ouvriers et les chefs de la communauté le font : c'est en tout cas ce qui s'est produit en Zambie et aux Philippines. En Jamaïque, où les partis politiques et les syndicats ouvriers sont des éléments dominants dans les secteurs à faible revenu, les entrepreneurs privés ne peuvent envisager de participer au logement élémentaire sans employer la population locale.

D'après un membre important de la *Jamaican Master Builders' Association*, qui regroupe de gros et moyens entrepreneurs, les coûts du logement classique financé par l'État s'établiraient, selon toute probabilité, comme suit : matériaux, 50 % ; main-d'oeuvre, 30 % ; frais de services professionnels, c.-à-d. conception technique et architecturale, 5 % ; transport, 4 % ; installation physique et équipement, 2 % ; bénéfices, 9 %. Dans le cas du logement élémentaire, où l'on ne fournit que les unités de base, les matériaux pourraient coûter moins ; toutefois, le coût de la main-d'oeuvre augmenterait proportionnellement et l'inefficacité pourrait en faire monter davantage les coûts de plus de 50 %.

L'embauche des participants demeure la plus importante source d'inefficacité. N'étant pas recrutés directement par les entrepreneurs, ils sont recommandés par les chefs politiques et les leaders ouvriers locaux. Comme il y a toujours plus de candidats que d'emplois, les gestionnaires ont mis au point un régime de travail par roulement, les ouvriers travaillant pour des périodes de deux semaines. De cette manière, chaque demandeur d'emploi avait au moins une chance de gagner quelque chose.

Avec un tel système d'embauche, il est rare de trouver en Jamaïque un projet qui ne soit pas perturbé par des grèves, des ralentissements ou des arrêts de travail. Les entrepreneurs se plaignent de la faible productivité, les travailleurs, d'être mal payés. Parce que ceux-ci doivent leur emploi surtout aux leaders politiques et aux chefs syndicaux, ils font souvent preuve d'indiscipline. Le roulement de personnel ne motive pas les ouvriers à travailler dur et, de plus, dilapide les acquis de la formation sur le tas : les travailleurs cessent de travailler au moment où ils commencent à manifester une certaine compétence.

Aux prises avec des coûts de main-d'oeuvre élevés, un certain nombre d'entrepreneurs jamaïcains ont opté pour des méthodes de construction fortement mécanisées grâce auxquelles on préfabrique les composantes qui seront assemblées rapidement sur le chantier. On fabrique ainsi des panneaux de construction faits de béton précontraint, de bois ou d'aluminium, que l'on transporte sur le chantier, le moment venu, à l'aide d'équipement lourd. On emploie de l'équipement tout aussi coûteux pour mettre les panneaux en place. Ces opérations ayant réduit le besoin de main-d'oeuvre, le gros des coûts est imputable aux matériaux, à l'équipement et à la gestion, y compris les techniciens hautement qualifiés. Ce mode de construction, si coûteux soit-il, règle le problème des gros entrepreneurs, mais il n'aide en rien les ouvriers non qualifiés. En fait, comme les panneaux sont souvent utilisés tels quels, sans qu'il soit nécessaire de faire la finition et l'application de gobetis, ce mode de construction peut aussi se passer d'ouvriers spécialisés et d'artisans.

Dans la plupart des pays en développement, l'industrie du bâtiment n'utilise pas les méthodes novatrices que commande le logement élémentaire. Elle procède d'une motivation fortement axée sur le profit, qui pousse les entrepreneurs à réduire le plus possible les coûts de production. Aussi, la création d'emplois et la génération de revenu dans la communauté ne sont que des considérations secondaires dans leurs calculs.

La motivation des entrepreneurs gravite aussi autour de la notion de produit, c.-à-d. qu'ils envisagent leurs extrants en termes d'unités finies. Or le développement progressif, comme il a déjà été mentionné, est axé sur le processus, c.-à-d. sur la manière employée pour procurer l'abri et les services. Le produit final évolue, il ne prendra forme que lentement. Cette différence de point de vue est fréquemment source de conflits entre entrepreneurs et gestionnaires. Dans la mesure où les premiers optent pour des techniques de production et de construction qui maximalisent profits et produits, ils influent de façon néfaste sur la création d'emplois et la génération de revenus dans les projets.

Petits entrepreneurs et ouvriers engagés

L'expérience a prouvé que la création d'emplois et de revenus est supérieure si l'on recourt à de petits entrepreneurs et si l'on engage des ouvriers au cours de l'étape de consolidation. Il a déjà été signalé que, au Salvador, de toutes les méthodes utilisées, c'est l'embauche de main-d'oeuvre qui a donné les plus importants résultats sur le plan économique : il a généré des revenus d'environ 480 ₡ par famille en moyenne et créé quelque 2, 2 mois-personnes de travail. Une étude portant sur trois projets zambiens constata qu'environ 8 010 mois-personnes de travail avaient été créés pour les petits entrepreneurs et la main-d'oeuvre engagée seulement. Le total des dépenses des ménages au chapitre de l'embauche de main-d'oeuvre s'établissait à 888 421 K, ce qui n'était pas pour surprendre quand on constata que de 85 à 92 % des ménages participants avaient fait appel à de la main-d'oeuvre engagée pour construire et améliorer la maison.

Dans l'ensemble, petits entrepreneurs et travailleurs engagés ne jouerent pas un rôle important dans la construction des infrastructures et des unités de logement de base. Ils n'avaient ni le capital, ni les aptitudes de gestion. C'est aux étapes d'amélioration et de consolidation qu'ils purent faire leur contribution la plus importante : les familles les engageaient alors directement, à temps plein ou partiel.

Au chapitre de l'entraide et de l'initiative personnelle, il existe de nombreuses raisons pour lesquelles on fit appel à de petits entrepreneurs et à de la main-d'oeuvre engagée : 1) les occupants désignés n'avaient pas forcément les aptitudes requises pour construire ; 2) il était peut-être plus avantageux pour les bénéficiaires déjà engagés ailleurs de garder leur travail plutôt que de construire leurs maisons ; 3) les maisons construites par des personnes qualifiées avaient une valeur supérieure, et rares étaient les propriétaires qualifés ; 4) plusieurs des matériaux utilisés faisaient appel à des ouvriers spécialisés ; 5) bien des gestionnaires de projet souhaitaient que les maisons soient terminées le plus tôt possible, ce qui laissait peu de temps à l'initiative personnelle et favorisait l'embauche de main-d'oeuvre.

Dans le projet de Dandora, au Kenya, trois méthodes de construction différentes étaient utilisées : les familles faisant appel à l'initiative personnelle, les groupes de construction ou les familles mettant leurs ressources en commun pour construire, et les petits entrepreneurs. Une étude de 1978 constata que l'initiative personnelle employait le plus grand nombre de travailleurs par parcelle, soit en moyenne 8,9. En dépit du fait qu'il s'agissait d'initiative personnelle, quelque 76 % d'entre eux étaient en fait des ouvriers rémunérés, qui gagnaient entre 180 et 210 ShK par mois.

Les groupes de construction employaient habituellement six travailleurs par parcelle, dont 60 % étaient rémunérés. Les petits entrepreneurs employaient 7,5 travailleurs par parcelle et versaient des salaires réguliers à 95 % d'entre eux. Les autres 5 % se composaient habituellement de propriétaires supervisant le travail ou aidant à la construction. L'étude de Dandora constata avec bonheur que, pour toutes les maisons effectivement finies, les petits entrepreneurs utilisant des matériaux fournis par les propriétaires réussissaient à faire le travail le moins cher et le plus efficace. Les coûts s'établissaient en moyenne à 3 539 ShK par pièce ou à 354 ShK/m^2. Le coût moindre des travaux était attribuable dans une large mesure au fait qu'il avait été possible de finir les unités plus rapidement. Les propriétaires se virent aussi accorder le bénéfice d'une plus grande habileté (MEDIS 3, 1978).

En dépit de la volonté des petits entrepreneurs et des travailleurs engagés à travailler dans le cadre de projets d'habitations, les responsables ont affiché une attitude quelque peu ambiguë quant à leur emploi, attitude qui s'explique notamment par l'attachement des autorités à l'entraide et à l'initiative personnelle. D'une façon ou d'une autre, on peut sentir chez les gestionnaires un sentiment de malaise quand des familles censées travailler à leur maison engagent d'autres personnes pour travailler à leur place. Il n'importe guère que la valeur de renonciation, le manque d'aptitudes et le désir de terminer le plus tôt possible fassent que le recours aux services d'un entrepreneur et de travailleurs qualifiés soit l'option la plus rationnelle pour le propriétaire.

Après tout, l'idéal de l'initiative personnelle n'implique pas que le bénéficiaire construise sa maison à la main. L'aspect important de la «liberté de construire» est que l'on contrôle le modèle, le choix des matériaux, les techniques de construction et les coûts de l'ensemble du processus. C'est justement ce que permettent de faire les petits entrepreneurs et les artisans. En fait, les propriétaires peuvent, dans la mesure de leurs moyens, travailler côte à côte avec les ouvriers engagés. Ils sont libres de n'embaucher des ouvriers que pour exécuter une partie des travaux et peuvent rémunérer les travailleurs à la journée ou en fonction du travail effectué.

Compte tenu de l'apport réel des petits entrepreneurs et des ouvriers engagés

dans la création d'emplois, la génération de revenus et, plus généralement, dans un travail moins coûteux et efficace, il est du devoir des concepteurs de créer les conditions telles que l'apport de la main-d'oeuvre engagée ne soit pas artificiellement contrecarré par des règlements. Le choix des matériaux, par exemple, peut être déterminant pour la mise en valeur du rôle des travailleurs engagés. Au Kenya, où les premiers plans d'un projet favorisaient l'emploi de blocs de ciment creux, de petits entrepreneurs et des ouvriers engagés prouvèrent, lors d'une étude, que la pierre achetée dans une carrière proche permettait de construire des maisons moins chères et plus belles. En dehors de l'économie et de l'efficacité, la pierre avait un cachet que n'avaient pas les maisons en blocs de béton. En outre, la pierre créa beaucoup d'emplois dans la région. Quelque 49 % des travailleurs qualifiés ayant fait l'objet de l'étude étaient des maçons. En fait, environ 8 % des occupants désignés affichèrent également des aptitudes pour le travail de la pierre et trouvèrent des emplois rémunérateurs dans la communauté lorsqu'ils ne travaillaient pas à leur maison.

L'obligation de participer à des travaux d'entraide dont sont assortis les projets salvadoriens constitue un autre exemple d'intervention ayant eu des conséquences négatives. Comme il a été mentionné plus haut, cette obligation a été à l'origine du retrait d'environ le tiers des participants avant la fin de la phase de l'entraide. Malgré la présence de familles à faible revenu parmi les cas d'abandon, on a pu constater que le revenu n'était pas la principale cause de retrait. Nombre de ménages avaient un revenu suffisant pour engager des travailleurs qualifiés pour les travaux d'entraide. Certains ménages, comme ceux dont le chef était une femme, n'avaient pas les aptitudes, le temps ou le désir de faire du travail d'entraide. Toutefois, tous avaient besoin d'un logement et étaient disposés à payer. De plus, il y avait des ouvriers qualifiés disposés à travailler pour eux. Ce qui créait un obstacle, c'était une condition posée par les gestionnaires et qui reposait sur une philosophie du logement suivant laquelle le logement était un moyen d'atteindre d'autres buts.

Industries et entreprises manufacturières sur les lieux

Afin de créer des possibilités d'emploi et de générer du revenu, les responsables du logement élémentaire désignèrent des emplacements particuliers où des industriels et des fabricants pourraient implanter leurs entreprises, étant entendu que les entrepreneurs donneraient aux participants de l'endroit le premier choix pour tout emploi créé. Dans certains cas, on offrait des stimulants : terre gratuite, moratoire sur les taxes, loyers peu élevés ou services appropriés. Dans d'autres, toutefois, on présumait que les possibilités d'investissement dans la région étaient suffisamment intéressantes pour attirer les entrepreneurs. Il y eut même des cas où les emplacements furent vendus au prix du marché, dans l'espoir que les bénéfices de cette vente puissent être utilisés pour subventionner d'autres parties du projet.

Tondo et Lusaka sont des exemples de programmes parmi d'autres destinés à attirer l'industrie et l'entreprise manufacturière. À Tondo, 9,2 hectares de la superficie aménagée furent désignés zone industrielle. Les responsables construisirent un certain nombre de gros immeubles pour les offrir aux industriels et fabricants à des taux réduits, estimant pouvoir créer quelque 800 emplois à plein temps. À Lusaka, une centaine de parcelles furent désignées secteur d'affaires et industriel. Ces parcelles, relativement grandes, dont la superficie s'é-

tablissait entre 250 et 875 m², n'étaient assorties d'aucun autre stimulant. En fait, on offrait aux entrepreneurs des conditions plus difficiles qu'aux familles des parcelles résidentielles : ils devaient fournir eux-mêmes les services de base.

À ce jour, les expériences d'aménagement de domaines industriels et de lieux d'investissements n'ont pas donné de résultats encourageants. Les entrepreneurs ne se sont guère précipités sur les parcelles et le développement industriel des projets a accusé un retard par rapport au logement et à d'autres éléments. Les difficultés étaient attribuables 1) à la conception du projet ; 2) plus encore, aux complications au niveau de la mise en oeuvre, comme la prestation de services de base ; 3) quelquefois aux problèmes des communautés mêmes qui participaient au projet.

Problèmes liés à la conception

L'emplacement même des zones industrielles et manufacturières posait souvent un problème : nombre de lotissements viabilisés étaient aménagés à la périphérie des zones urbaines, où le transport était difficile, plus difficile pour les investisseurs que pour les résidants. Or si les investisseurs doivent assumer des frais de transport trop élevés pour les matières premières et les produits finis, ils ne s'installent pas dans le lotissement aménagé en dépit de subventions et de stimulants.

Il existe des cas où l'aménagement de zones industrielles et commerciales était régi davantage par un parti pris généreux d'aider plutôt que par un souci de l'information exacte sur la viabilité économique des entreprises. Le principal avantage de la communauté n'est-il pas de procurer une source abondante et fiable de main-d'oeuvre à bon marché? Or, l'un des défauts courants des projets est le manque de données sur le niveau de qualification des participants. Mais les autorités responsables des projets disposent rarement de cette information. Le chômage dans les villes étant habituellement très élevé, l'investisseur sait que les travailleurs iront à l'entreprise et que celle-ci n'a pas à aller vers eux. Les concepteurs de projets doivent par conséquent faire en sorte que l'entrepreneur soit intéressé à opter pour l'emplacement mis à sa disposition, en lui offrant des taux réduits, des subventions et d'autres stimulants.

Le manque d'information valable sur les types d'entreprises susceptibles de s'implanter avantageusement dans un secteur de logement élémentaire constitue un autre problème au niveau de la conception. En raison de leur orientation professionnelle et de leur appartenance à la classe moyenne, les concepteurs peuvent préférer les entreprises à forte utilisation de main-d'oeuvre, propres et non polluantes et où l'horaire de travail est régulier. Or, les entreprises de ce genre n'ont pas avantage à s'implanter dans une communauté à faible revenu parce que, selon toute probabilité, elles n'y trouveraient pas les personnes qualifiées dont elles ont besoin pour fonctionner.

D'autres concepteurs ont supposé que les antécédents ruraux de ceux qui, hier, squattaient ou vivaient dans un habitat défectueux en feraient de bons éléments pour l'industrie familiale, l'artisanat et les métiers traditionnels. Les entrepreneurs qui ont voulu être fidèles à ces concepteurs ont constaté, à leur grande déception, que ces aptitudes n'étaient pas aussi abondantes que prévues. Même lorsque la formation et l'assistance technique avaient apporté une solution aux problèmes de production, d'autres problèmes surgissaient, liés à la commercialisation, à la distribution, au contrôle de la qualité et au finan-

cement. Ces questions sont malheureusement trop complexes pour pouvoir être résolus par des gestionnaires, qui ont habituellement une formation d'architecte ou d'ingénieur.

Problèmes liés à la mise en oeuvre

Quand il s'agit d'attirer des industries et des entreprises manufacturières dans des secteurs aménagés, l'un des plus graves problèmes est la difficulté que pose la prestation de services appropriés, surtout quand il est question d'assurer un transport de qualité entre le secteur aménagé et les marchés. Les premiers lotissements viabilisés étaient la plupart du temps isolés des villes, parce que les prêts de la Banque mondiale ne prévoyaient rien pour la construction de routes qui relieraient les nouveaux secteurs au réseau de transport métropolitain. La plupart des contrats de prêts permettent maintenant aux planificateurs de prévoir des infrastructures pour replacer les projets dans un contexte métropolitain.

Autre problème courant au chapitre de la mise en oeuvre : le fait que les services de base rattachés au projet sont administrés par d'autres organismes gouvernementaux. Ainsi, la prestation des services ne relève pas des gestionnaires du projet, et peut donc être retardée, voire ne jamais survenir ; et si les services sont effectivement fournis, ils peuvent ne pas satisfaire à la demande. C'est la principale raison de l'inachèvement du programme de la zone industrielle de Tondo. En dépit du fait que la zone fut terminée en 1977, les services d'aqueduc municipaux n'avaient pas été en mesure d'amener l'eau sur place au moment de la rédaction du présent rapport (1982). Ainsi, les fabricants, qui avaient besoin d'eau pour produire, n'ont pu faire démarrer leurs opérations. De plus, les systèmes sanitaires ne pouvant fonctionner, le nombre de personnes pouvant travailler sur le chantier était très limité.

Le défaut de fournir certains services explique également la lenteur de la construction sur les chantiers commerciaux et industriels de Chawama et George, à Lusaka. D'après des rapports relatifs au projet, quelque 294 candidats se sont dit intéressés à occuper l'une des 100 parcelles réservées à cet usage. De ce nombre, toutefois, 81 demandes seulement avaient été approuvées, mais 10 entreprises seulement s'étaient implantées et étaient opérationnelles, environ 13 parcelles étaient encore en cours d'aménagement et le reste était en friche.

Une enquête portant sur la lenteur de la construction dans les zones commerciales révéla que les occupants désignés trouvaient difficile de payer pour les services de base dont ils avaient besoin. Contrairement aux propriétaires de parcelles résidentielles, ils n'avaient pas droit aux services d'eau et d'électricité. Il leur était également interdit d'obtenir des prêts de matériaux. Les responsables des projets avaient supposé que ces bénéficiaires auraient plus de ressources mais, en fait, des normes de construction plus élevées frappaient ces parcelles. Apparemment, les attentes n'ont pas été satisfaites.

Problèmes rattachés à la communauté même

Du point de vue de l'entrepreneur moyen, les avantages de l'implantation dans un secteur de logement élémentaire peuvent être fort peu nombreux. L'expérience révèle, toutefois, que certains gestionnaires ne semblent pas conscients de ce fait lorsqu'ils tentent d'amener les entreprises à s'implanter dans

les secteurs aménagés : ainsi, ils ne parviennent pas à anticiper les appréhensions des investisseurs et ne sont pas en mesure de fournir de bonnes conditions.

Les entrepreneurs sont souvent dissuadés de s'implanter dans ces secteurs en raison de l'impression généralisée suivant laquelle il s'agit là de secteurs à problèmes : la plupart des entrepreneurs croient que le crime, la délinquance juvénile et le vol y seraient monnaie courante. Or, ces entrepreneurs investiraient massivement dans des bâtiments, de l'équipement et du matériel, mais les troubles réels ou imaginaires de la région sont une source d'inquiétude. On peut toujours mettre en place des mesures de sécurité (hautes clôtures, gardes de sécurité, chiens), mais il faut les payer et cela réduit la rentabilité de l'entreprise.

Pour les entreprises à haute technologie, l'implantation dans un secteur du logement élémentaire ne présente aucun avantage, puisqu'on n'y trouve pas, dans la plupart des cas, les travailleurs spécialisés requis. De plus, si l'on fait des investissements massifs au niveau de la formation, rien ne garantit que les participants n'iront pas se chercher un emploi ailleurs après avoir reçu leur formation.

Pour les fabricants de produits de consommation, le logement élémentaire ne présente aucun avantage réel : les revenus y sont en général faibles et, donc, le marché limité.

Si les investisseurs proviennent de l'extérieur de la collectivité, ce qui serait très probablement le cas, il est possible qu'ils soient mal accueillis par les résidants. Des études ont révélé que ces derniers éprouvent généralement de la méfiance à l'endroit des étrangers. Si les bénéficiaires sont méfiants, c'est qu'ils savent que les étrangers sont habituellement désireux d'obtenir des parcelles dans le cadre du projet, que certains ont des appuis politiques solides, ou des liens de parenté avec les autorités et d'autres personnages influents. Certains, plus entreprenants, offrent d'acheter des parcelles dans le secteur, en dépit de l'illégalité de cette démarche. Tous ces facteurs peuvent exciter l'hostilité des résidants à l'endroit des étrangers auxquels on donne l'occasion d'investir dans le projet. C'est ce qui explique la lenteur de l'aménagement de parcelles commerciales en Zambie.

La vie dans les collectivités à faible revenu est habituellement fortement teintée de politique, ce qui tend à décourager les investisseurs. Les entrepreneurs peuvent craindre d'être soumis à des pressions constantes pour engager partisans, parents et amis des politiciens puissants, ou même des employés en surnombre. Comme les entrepreneurs de la Jamaïque, ils peuvent être forcés de confier les postes de travail par roulement, afin d'en faire profiter le plus grand nombre. Tous ces problèmes auraient naturellement de graves répercussions sur les coûts et pourraient nuire à la viabilité de l'entreprise.

Bien que des problèmes de ce genre se soient effectivement posés dans certains projets, une planification adéquate et un bon programme de relations communautaires permettent habituellement de les surmonter. Dans un projet d'amélioration aux Philippines, un tel programme a permis d'établir d'excellentes relations de travail avec la communauté à faible revenu ; il avait suffi d'expliquer que l'entreprise pourrait créer des emplois dont pourraient bénéficier les résidants dans la mesure où ceux-ci apporteraient leur collaboration. Comme l'entreprise employait de nombreux membres de la communauté, ceux-ci exerçaient une influence sur les autres, les incitant à s'abstenir de commettre des actes de vandalisme, des vols et autres méfaits à l'endroit de l'entreprise. Celle-ci paya de retour la bonne volonté dont faisait preuve la collectivité en faisant don d'un centre communautaire, en commanditant un tournoi

de basketball, en autorisant l'approvisionnement en eau propre à même ses robinets et en participant à la célébration de la fête annuelle. Mais, plus que tout, c'est le fait que l'entreprise donnait des emplois aux résidants qui poussait ceux-ci à se faire les protecteurs de ses intérêts.

Crédit et assistance technique

Une visite de l'habitat défectueux révèle habituellement l'existence de nombreuses petites entreprises auxquelles s'adonnent les gens pour gagner leur vie. Charles Abrams, de regrettée mémoire, aimait lire les nombreuses enseignes qui s'offraient à sa vue alors qu'il se promenait dans les quartiers à faible revenu ; on annonçait des magasins, des services personnels, de petites fabriques, des coopératives, diverses professions, etc. Les enseignes témoignaient de la vitalité économique de ces quartiers et Abrams croyait que les programmes d'emplois et de génération de revenu pouvaient faire fond sur un tel dynamisme (Abrams, 1964).

Une enquête de 1978 à Tondo révéla que 20 % de toutes les structures étaient consacrées à une forme quelconque d'activité commerciale, manufacturière, artisanale ou de service. L'étude d'un échantillonnage de 203 établissements constata que 24,1 % d'entre eux s'adonnaient à la fabrication ou à la transformation ; 12,8 %, au commerce ; 28 % offraient divers services, dont certains services professionnels ; et 35,1 % étaient de petits établissements de vente au détail ou *sari-sari*. Ces *sari-sari* sont omniprésents dans toutes les communautés à faible revenu. On y vend une grande variété d'aliments, de marchandises sèches, de riz, de cigarettes et d'autres biens de première nécessité. La plupart de ces établissements font crédit à leurs clients ; ceux-ci inscrivent leurs achats sur une liste sans caractère officiel. Étonnamment, en raison des traditions communautaires et des fortes pressions exercées par les pairs, les *sari-sari* sont prospères et le taux de recouvrement des prêts y est excellent.

La possibilité que les projets d'amélioration et de viabilisation perturbent les entreprises économiques est une source de préoccupations pour les responsables du logement. Une étude faite à Dandora, à Nairobi, montra que ces préoccupations n'étaient guère fondées. Il y avait quelque 171 entreprises en activité dans la communauté. De ce nombre, 77,8 % vendaient des aliments (57,9 %), d'autres biens de première nécessité (11,1 %), de la bière artisanale et d'autres boissons alcooliques illégales (7 %) et des matériaux de construction (1,8 %). Quelque 7,6 % offraient des services de tailleur, de buanderie, de cordonnerie, etc, et 11,7 % s'adonnaient à d'autres activités commerciales. Environ 2,9 % étaient constitués d'ateliers où l'on fabriquait des articles utiles destinés à la vente. Il fut estimé que ces entreprises avaient un chiffre d'affaires hebdomadaire d'environ 140 000 ShK (MEDIS 7, 1979).

Les résultats de cette enquête de 1978 à Dandora furent comparés à ceux d'une enquête de 1974 à Mathare Valley, un secteur d'habitat défectueux et de squattage qui existe toujours, à Nairobi. Les types de petites entreprises dans les deux collectivités étaient semblables, notamment quant au commerce. Bien que Dandora fut plus régulière en ceci qu'il s'agissait d'un projet de la municipalité de Nairobi, l'étendue des activités économiques illégales y était plus ou moins la même qu'à Mathare Valley. Si les règlements applicables à Dandora avaient été observés, 1,8 % seulement des entreprises, celles-là qui ven-

daient des matériaux de construction, auraient été considérées comme légales. Toutefois, la seule activité illégale effectivement contrôlée par la police était le brassage et la vente de la bière et d'autres boissons alcooliques, activité plus répandue à Mathare Valley où elle se combinait à l'exploitation de bars et à la prostitution. Si l'on considère la situation à Dandora, le pourcentage d'entreprises fabriquant et vendant des alcools illégaux, 7 %, était remarquablement élevé.

Prêts à la petite entreprise

Pour aider les participants à accroître leur revenu, certains projets de logement sont assortis d'un programme de prêts à la petite entreprise en vertu duquel on offre crédit et assistance technique aux entrepreneurs. À Tondo, un petit entrepreneur pouvait emprunter jusqu'à 3 500 ₱ pour accroître son capital ou donner de l'expansion à ses activités. Les projets salvadoriens, kényens et zambiens faisaient de même.

L'évaluation des programmes de prêts à la petite entreprise a révélé que, presque partout, on était à cet égard aux prises avec de nombreux problèmes, les plus graves étant d'ordre administratif. Les organismes responsables du logement ont constaté qu'il était coûteux et difficile d'administrer ces prêts. Demander, comme l'a fait la NHA aux Philippines, à un établissement financier, une banque par exemple, d'administrer le programme ne servait qu'à réduire les efforts des entrepreneurs.

Le problème majeur, c'est l'imposition de pratiques bancaires officielles pour le traitement du prêt. La personne d'affaires qui veut emprunter de l'argent à des fins commerciales doit d'abord faire une demande auprès de la *Development Bank* des Philippines. Là, on lui remet une longue formule de demande sur laquelle il doit inscrire toutes sortes de détails sur les fonds d'immobilisations, les dépenses d'exploitation, l'équipement et l'approvisionnement, ses biens personnels, etc. On demande aussi à l'entrepreneur de faire une analyse de rentabilité de l'entreprise ; il est tenu de garantir le prêt au moyen de biens personnels ou de garanties données par ceux qui doivent faire office de cosignataires du prêt. S'il obtient le prêt, l'entrepreneur doit tenir des livres officiels sur toutes les opérations et accepter qu'on fasse une vérification régulière ainsi que des vérifications surprises périodiques des opérations de l'entreprise. Avant de recevoir le prêt, l'emprunteur doit aller à l'hôtel de ville et se procurer un permis d'affaires officiel, une autorisation de la police et une autorisation de sécurité du *National Bureau of Investigation*. Tout cela pour un prêt de moins de 500 $US.

Avec de telles tracasseries administratives, rien de surprenant à ce que, cinq ans après son implantation à Tondo, le programme des prêts aux petites entreprises n'ait rejoint que 62 d'entre elles, pour un total en prêts de 36 000 $US. Une partie du problème résidait dans le manque d'information sur le programme. Une enquête auprès de petits entrepreneurs constata que moins de la moitié d'entre eux avaient entendu parler du programme. De ce nombre, plusieurs affirmaient ne s'être jamais donné la peine d'en profiter parce qu'on leur avait dit que la banque posait trop de questions. Certains ajoutaient avec cynisme qu'il fallait avoir des «relations politiques» pour avoir droit à un prêt.

L'expérience philippine en matière de prêts aux petites entreprises oeuvrant dans le logement élémentaire n'est pas unique. Ces programmes n'ont guère remporté de succès, quel que soit le pays considéré. Dans presque tous les cas,

leur administration est apparue comme étant le problème le plus difficile » le personnel des organismes de logement et des banques ne savent comment manoeuvrer ces programmes.

Ces difficultés d'ordre administratif rappellent une expérience lancée par la Fondation nationale de développement du Nicaragua : un programme de prêts réduits destiné aux vendeurs du marché. Au lieu de faire appel à un banquier, la Fondation a confié la tâche à un ancien usurier, lequel ouvrit un bureau modeste sur le marché et fit savoir que les vendeurs ayant besoin de capitaux pourraient lui en emprunter pourvu qu'ils remboursent le prêt, assorti d'un intérêt peu élevé, dans les 24 heures. Aucune formule de demande à remplir, juste un simple billet à ordre précisant le montant du prêt et l'échéance du remboursement. Naturellement, l'organisateur du programme connaissait la plupart des vendeurs et pouvait compter sur un réseau d'informateurs pour le renseigner sur les clients qui présentaient des risques. Toutefois, les prêts étaient consentis sur la base de la confiance, les emprunteurs n'étant pas tenus de fournir des garanties.

Après une année de fonctionnement, le programme remporta un tel succès qu'il fut possible d'engager un gestionnaire à plein temps et deux commis. Une analyse permit de dégager les principaux éléments de son succès : consentir des prêts sur la base de la confiance et de la connaissance personnelle des emprunteurs plutôt qu'en contrepartie de garanties, symboles de méfiance ; fixer des échéances de remboursement les plus rapprochées possible mais en les faisant coïncider avec des interruptions naturelles du processus de vente ; ne prêter que de petits montants mais garder une vitesse élevée de rotation de l'argent ; administrer l'entreprise à l'endroit même où travaillent les clients plutôt que depuis un établissement éloigné ; et mettre au point des formalités d'emprunt et de prêt simples, pour éviter l'institutionnalisation du processus de prêt et d'emprunt.

L'expérience nicaraguayenne, de son côté, présente un certain nombre de facteurs qui différencient les mécanismes de crédit officiels et les prêts à la petite entreprise. Vu les difficultés que posent ces derniers dans les projets de logement élémentaire, l'expérience vaut peut-être d'être implantée dans d'autres pays.

Coopératives

Conformément à l'orientation sociale de la *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima* (FSDVM), l'aide apportée aux petites entreprises des projets de logement élémentaire n'a pas pris la forme de prêts directs, mais d'assistance dans la mise sur pied de sept coopératives. Parmi ces dernières figuraient des coopératives d'économie et de prêts ainsi que de consommation, d'agriculture et de construction. Les coopératives prirent un départ prometteur en 1975 avec 637 membres, mais ce nombre descendit à 629 en 1977. La capitalisation y augmenta légèrement au cours des trois ans, passant de 11 400 à 15 314 $US.

En règle générale, le rendement des coopératives financées par la FSDVM ne fut pas aussi bon que prévu. Une coopérative de production agricole ne trouvant pas de terre arable près du secteur aménagé se vit forcée de louer et de mettre en valeur de la terre de faible rendement sur des pentes très raides, à une certaine distance de l'endroit où vivaient les membres, d'où des pertes importantes. Une coopérative de boulangerie se rendit compte que le projet

n'offrait qu'un marché limité pour ses produits et fut incapable de prendre de l'expansion. Une coopérative de construction parvint à effectuer des travaux particuliers pour la FSDVM, mais son rendement ne se comparait pas vraiment au travail de petits entrepreneurs quant aux coûts et à la qualité d'exécution. La coopérative d'économie et de prêts était aux prises avec un taux élevé d'arrérages et de défaut de payer.

La coopérative qui remportait les plus grands succès produisait des tapis tissés à la main, des vêtements brodés et d'autres articles d'artisanat. Ses employés, 50 femmes et 2 hommes à plein temps, virent leur revenu augmenter de 70 % en trois ans. Toutefois, la coopérative dépendait massivement de la FSDVM pour l'achat des matières premières, la conception, la commercialisation et l'administration. Bien que l'assistance administrative et technique fournie par la FSDVM fut exclue de ses coûts, qui étaient importants, une véritable évaluation de cette coopérative de production révéla qu'elle n'aurait pu être viable sans apport extérieur.

Bref, les éléments de crédit et d'assistance technique au logement élémentaire, qu'il s'agisse de prêts à la petite entreprise ou de coopératives, n'ont guère été efficaces pour créer des emplois et générer du revenu. L'évaluation de ces programmes indique que les problèmes d'administration et de gestion constituent la plus importante raison des échecs. Malheureusement, la compréhension accrue des problèmes n'a pas permis de dégager des moyens de les résoudre. Ce que les évaluations permettent toutefois de saisir, c'est que les responsables sous-estiment souvent la complexité des programmes et cherchent à substituer des solutions d'affaires officielles, comme aux Philippines, ou des expériences de réforme sociale, comme au Salvador, à des méthodes de gestion appropriées.

À ce jour, les programmes de crédit et d'assistance technique constituent une composante plutôt mineure dans l'ensemble du modèle de logement élémentaire. Malgré cela, ils ont utilisé à l'excès les précieuses ressources de gestion d'organismes de logement par ailleurs passablement occupés. Aux Philippines, pour des prêts consentis récemment par la Banque mondiale, il a été proposé de décentraliser les programmes et de les confier à des organismes de gestion du crédit et des finances, comme le *Technology Resource Center* ou *l'Institute for Small-Scale Industries*. On a même délégué l'exploitation de ces programmes à des groupes privés, qui, en règle générale, sont plus souples et moins bureaucratiques que les organismes gouvernementaux. Il est encore trop tôt pour juger du succès de ces efforts. On espère qu'ils seront effectivement couronnés de succès, parce que la génération du revenu et la création d'emplois sont des éléments importants de tout programme de logement élémentaire.

Formation spécialisée

Afin d'aider les participants au projet à se trouver des emplois à l'intérieur ou à l'extérieur de la communauté, les responsables du logement élémentaire ont prévu des programmes de formation spécialisée. Cette formation peut comprendre l'enseignement de la construction, afin que les gens puissent trouver un emploi dans le projet lui-même ou utiliser les compétences acquises lors des travaux d'entraide et d'initiative personnelle. On se rappelle les «groupes

de construction» formés à Cuba et qui, malheureusement, connurent un sort funeste en Jamaïque en raison de facteurs politiques qui n'avaient rien à voir avec la nature du programme de formation. De nombreux programmes en initiative personnelle assistée furent lancés par *l'Agency for International Development* (AID) par l'intermédiaire de ses conseillers en habitation. Le programme de formation à l'initiative personnelle assistée dans la construction en est un exemple typique. Mis en oeuvre au centre régional de développement africain, en Zambie, il cherchait à conjuguer les méthodes traditionnelles et modernes de construction afin d'utiliser efficacement la main-d'oeuvre non qualifiée, faisant appel à diverses techniques comme l'exposé, le film et la diapositive, l'exercice sur le terrain dans le domaine de la planification géographique et le travail sur des maisons modèles. Un grand nombre de publications parurent à la suite de ces programmes, mais il est extrêmement difficile d'obtenir une évaluation systématique des résultats (États-Unis, Department of Housing and Urban Development, *Ideas and Methods Exchange Publications*).

Les programmes de formation spécialisée passent pour être trop théoriques : ils reposent sur des exposés et des présentations faisant appel à divers médias plutôt que sur la formation sur le tas et sur la pratique. La raison est qu'ils sont mis en oeuvre par des formateurs professionnels plus à l'aise en classe que sur un chantier et plus habiles à manier le microphone que le marteau, la scie et les ciseaux. On accorde beaucoup d'attention aux notions et pas assez au perfectionnement des aptitudes physiques. Le finissant typique peut expliquer le fonctionnement d'un moteur à combustion, mais éprouvera les plus grandes difficultés à changer une bougie d'allumage.

Ces programmes posent un autre problème : ils sont habituellement axés sur des emplois du secteur officiel, comme c'est notamment le cas des programmes sur l'emploi à l'extérieur de la communauté. Les premiers programmes de formation spécialisée mis en place par des organismes gouvernementaux à Tondo, par exemple, offraient aux femmes des cours de sténographie et de dactylographie et aux hommes, des cours de menuiserie et de mécanique automobile. Le niveau d'instruction limité de la plupart des participants, le caractère organisé et officiel des cours, l'incapacité à formuler un programme de placement efficace et l'espoir exagéré dans le succès du cours se sont combinés pour en faire des expériences décevantes pour les participants.

Les responsables prennent de plus en plus conscience du fait que c'est plus dans le secteur des petits métiers que dans le secteur officiel qu'on trouvera des emplois pour les participants aux projets et qu'il convient d'élaborer des programmes de formation en conséquence. À Tondo, on a offert des programmes de formation spécialisée dans des domaines comme les soins de beauté (manucure et pédicure, cosmétologie, coiffure, massage thérapeutique), la vente (comptabilité simple, évaluation des profits et pertes), la fabrication de vêtements, etc. Pour les hommes, les emplois dans le secteur des services, garçon de café, conducteur de taxi collectif ou d'autobus, coiffeur, se sont révélés plus productifs.

Vu la forte demande dont font l'objet les techniciens philippins qualifiés au Moyen-Orient, la formation technique dans des domaines comme le soudage, la tôlerie, l'électricité, la mécanique automobile et le maniement d'équipement lourd sont devenus populaires. Parmi les premiers programmes de formation spécialisée de Tondo figure le programme de formation technique offert par l'école des garçons Don Bosco et qui fut mis sur pied en 1963. De nombreux finissants occupent maintenant des emplois rémunérateurs tant aux Philippines

qu'à l'étranger et constituent une importante source de cadeaux et de paiements de transfert destinés aux familles de la communauté.

Dans d'autres pays, les programmes de formation sur le tas et d'apprentissage se sont améliorés en raison de la prise de conscience du fait que les programmes de formation officiels et organisés, dispensés en classe, sont tout aussi efficaces. En Zambie, des groupes de techniciens engagés par le *Housing Project Unit* assurent la formation et la supervision des ouvriers du bâtiment et apportent une assistance technique au cours du processus. Au Salvador, le groupe technique qui soutient l'action des groupes d'entraide accomplit des tâches de formation et de supervision. Ces modèles reposent sur le principe que la meilleure façon d'acquérir une technique, c'est de la pratiquer.

Le placement des finissants constitue un important complément à la formation spécialisée. Dans les programmes de logement élémentaire évalués, les responsables engagent les diplômés pour exécuter des travaux de construction qu'ils administrent. On encourage aussi les entrepreneurs à engager les finissants. De plus, les gestionnaires communiquent avec des entreprises proches de la collectivité visée par le projet afin de trouver des débouchés pour ceux-ci. Dans certains pays, des entreprises se sont montrées disposées à engager des apprentis recommandés par les responsables du logement pour les intégrer à leur effectif à mesure qu'ils acquéraient la compétence nécessaire. Dans bien des cas, certaines entreprises ont même voulu défrayer le service de placement pour l'aide apportée, et les sommes ainsi obtenues ont servi à améliorer les programmes de formation et de placement des organismes.

Il est naturellement possible que les programmes de formation spécialisée et de placement augmentent les frais d'administration. On peut toutefois soutenir que l'organisme aurait de toute façon dû assumer ces frais et qu'il vaut mieux qu'ils servent à des activités constructives. Dans la mesure où les personnes ayant reçu une formation se trouvent un emploi, elles augmentent la capacité de la famille à assumer les frais du logement et assurent un certain rendement aux investissements de l'organisme d'habitation. Les avantages de la formation spécialisée et du placement, si indirects qu'ils soient, ajoutent tôt ou tard au bien-être de la famille et se traduisent par une augmentation du rendement et de l'efficacité des projets.

Conclusions

Les programmes de création d'emplois et de génération de revenus dans les projets de logement élémentaire ne sont pas, à strictement parler, des composantes régulières d'un programme de logement. Ils ont toutefois été institués parce que les concepteurs des projets ont constaté que le problème de l'habitat des pauvres des villes est souvent fonction de la pauvreté des gens ; si celle-ci peut être diminuée, il est probable que le logement s'améliorera.

À ce jour, le succès de tels programmes n'a rien eu de fracassant, ce qui s'explique en partie par le manque d'expérience et de connaissances des responsables en matière d'administration de programmes de ce genre. Comme l'ont montré les évaluations, les programmes ont tendance à être dotés d'un caractère officiel, à être excessivement organisés, théoriques, bureaucratiques et sans rapport avec les conditions de vie réelles dans les communautés à faible revenu.

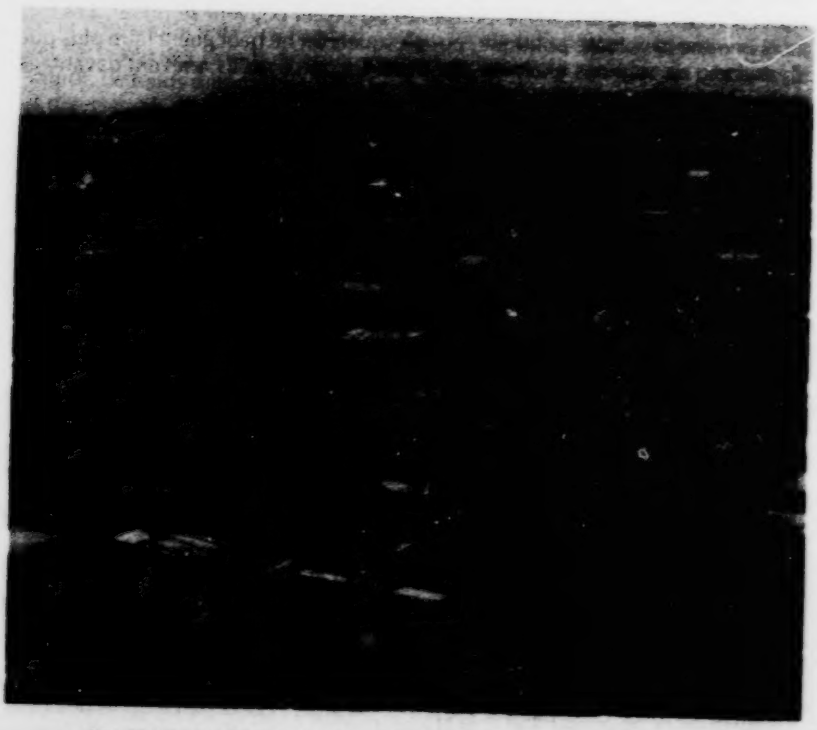
En raison des difficultés, d'aucuns ont proposé de retirer les programmes des projets de logement élémentaire. Des études théoriques font croire que la notion de logement est passablement distincte de celle de pauvreté, qu'on peut trouver des logements confortables dans les secteurs d'habitat défectueux et que les familles qui disposent d'un revenu relativement élevé ne considèrent pas le logement comme étant le plus important secteur d'investissement. Il n'est donc pas nécessaire de voir le programme de logement comme un moyen de combattre la pauvreté. Par ailleurs, les programmes de lutte contre la pauvreté n'ont pas forcément d'incidence sur la qualité du logement.

Il est, certes, utile de procéder à ces distinctions théoriques, mais, dans l'habitat défectueux, les rapports étroits qui existent entre l'emploi, le revenu et la qualité du logement sont directement observables. La récupération des coûts constitue l'un des plus importants indicateurs de la réussite d'un projet, mais elle dépend largement de l'emploi et du revenu.

L'opportunité de confier l'administration des programmes de création d'emploi et d'augmentation du revenu à l'organisme responsable du logement ou à d'autres établissements relève d'un autre débat. On a observé récemment que la Banque mondiale confiait la responsabilité de la création de l'emploi et du revenu à d'autres organismes. Ce qui importe, c'est que les programmes de prêts eux-mêmes comportent ces éléments de création. S'il est une leçon des études sur l'habitat défectueux qui a porté, c'est que le logement n'est qu'une partie de l'ensemble socio-économique dans les zones à faible revenu. Isoler le logement et interpréter les programmes d'aménagement uniquement en termes de construction d'habitations équivaudrait à un recul. Dans un monde où le nombre des pauvres urbains augmente rapidement, la société ne peut se le permettre.

RÉCUPÉRATION DES COÛTS

6



L'accès à Tondo, Philippines, était difficile avant l'amélioration du réseau routier.

Les projets d'habitation évalués dans cette étude présentent d'importants écarts au chapitre de la récupération des coûts. En Zambie et au Sénégal, le taux d'arrérages et du défaut de payer était élevé. Au Salvador, en revanche, 2,3 % seulement du portefeuille de prêts étaient en souffrance en juillet 1980. Quant aux paiements, 22,4 % seulement étaient en retard de 90 jours ou plus.

Les évaluations semblent indiquer que la récupération des coûts est étroitement liée à un certain nombre de facteurs, dont les plus importants sont les suivants : 1) niveaux et taux de remboursement ; 2) types de participants sélectionnés ; 3) mécanisme et modalités de collecte ; et 4) rôle de la collectivité dans la récupération des coûts. Naturellement, d'autres facteurs favorisent ou entravent la récupération. On mentionne souvent, par exemple, le manque de volonté politique, chez les responsables du logement, de collecter les paiements de remboursement. Il faut toutefois mentionner, parmi les critères d'identification des facteurs mentionnés ci-dessus, le degré de manipulation (on pense ici à une réglementation et à une gestion permettant d'obtenir de meilleurs résultats) auxquels les responsables du projet peuvent se prêter. Les facteurs comme la volonté politique, pour lesquels on ne peut guère faire plus que d'exhorter, ne sont pas examinés en détail ici parce qu'ils relèvent davantage de la politique que de l'administration.

Niveaux et taux de remboursement

Un facteur influe de façon décisive sur la récupération des coûts : la détermination du montant qu'il convient de récupérer effectivement, lequel montant s'insère dans les conditions du prêt. La plupart des prêts de la Banque mondiale pour le logement élémentaire, vers le milieu des années 70, étaient consentis à des taux d'intérêt de 7 à 8 % par année pour des périodes de 20 à 25 ans. Ces taux furent adoucis par l'inclusion de subventions, habituellement destinées à la formation et à l'assistance technique, qui étaient non recouvrables. Il était aussi courant de combiner les fonds à taux moins élevé de l'*International Development Association* à des fonds de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD).

Les organismes du logement des pays en développement reprêtaient habituellement les fonds de la Banque mondiale pour des périodes de 15 à 20 ans et à des taux d'intérêt de 12 % ou plus. Le taux d'intérêt plus élevé et la période de remboursement plus courte étaient justifiés par les frais d'administration, la protection contre l'inflation et le désir de ne pas perturber les pratiques existantes de prêts, habituellement moins souples que celles employées pour les prêts au logement élémentaire. Les économistes des pays en développement traitaient les fonds de la Banque mondiale «d'argent cher» parce qu'ils devaient être remboursés en monnaie forte sur une longue période de temps. Ils favori-

saient habituellement des modalités de remboursement qui réduisaient la composante subvention de ces prêts.

Quelle que soit la façon dont on envisage les taux d'intérêt et les périodes de remboursement, la principale question de politique à affronter, dans les projets de logements élémentaires, consiste à savoir s'il convient de procéder à une récupération de tous les coûts du projet ou de financer ceux-ci en tout ou en partie. D'aucuns ont soutenu que le caractère d'urgence des besoins en logement, la faible capacité de payer des pauvres, l'incapacité des structures de crédit existantes à satisfaire à leurs besoins et le fait que l'habitat élémentaire procure des avantages qui vont au-delà du logement justifient amplement les subventions. Toutefois, même si l'on accepte ces arguments, et il en est qui refuse absolument de les accepter, il existe un certain nombre de moyens permettant aux concepteurs de projets de déterminer la possibilité ou non d'inclure les subventions dans le projet.

À ce jour, les expériences dans divers pays révèlent que les facteurs suivants peuvent influer sur les subventions au logement élémentaire : 1) combinaison de fonds d'origine locale et d'origine étrangère ; 2) évaluation de la terre ; 3) traitement des coûts d'infrastructure ; 4) coût de l'administration.

Combinaison de fonds

Il est possible d'atténuer considérablement la cherté des prêts internationaux par le choix judicieux des fonds d'origine locale qu'on peut y combiner. Tout prêt nécessite des «fonds de contrepartie,» qui peuvent provenir de produits de l'impôt, de fonds d'immobilisation ou de fonds et de réserves spéciaux. Comme les divers types de fonds d'origine locale sont aussi assortis de coûts qui varient, l'opportunité de subventionner les programmes de logement élémentaire (et, si on les subventionne, jusqu'à quel point) peut être déterminée par le type de fonds à combiner aux prêts d'origines étrangères.

Dans les pays en développement dotés de systèmes financiers qui fonctionnent, il existe habituellement des fonds spéciaux : régimes d'assurances gouvernementaux, fonds de pension, fonds de sécurité sociale ou fonds en fiducie, par exemple. Comme les ristournes versées aux bénéficiaires de ces fonds sont habituellement différées, elles constituent d'excellentes sources de fonds de contrepartie relativement bon marché pour les prêts d'origine étrangère. En Jamaïque, tous les employés de l'État et du secteur privé doivent verser 5 % de leur salaire à un *National Housing Trust* (NHT), l'employeur y versant 3 % et l'employé 2 % du montant. Ces contributions doivent être remboursées aux employés après 5 ans, mais, entre-temps, elles peuvent être utilisées dans le logement élémentaire. Il a été proposé en 1982 que les fonds du NHT soient combinés à des prêts d'origine étrangère, ce qui ferait que le rapport serait de beaucoup supérieur et que les subventions seraient de beaucoup moindres que si on utilisait les produits de l'impôt ou des fonds d'immobilisations.

Valeur de la terre

Il est possible d'influer à la hausse ou à la baisse sur le coût d'un projet de logement élémentaire par une décision politique portant sur l'opportunité d'y inclure ou non les coûts de la terre. Tout dépend des politiques du gouvernement en la matière. En Zambie, le coût de la terre n'est pas pris en ligne de

Écoulement des eaux avant l'intervention du Kampung Improvement Program *(KIP), Djakarta, Indonésie.*

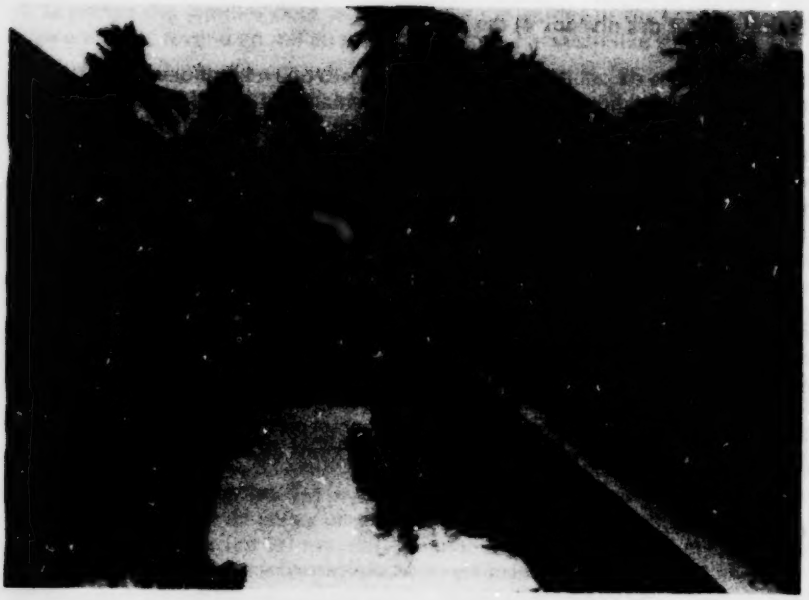
compte, mais uniquement les coûts de mise en valeur. Au Salvador, où la *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mímima* (FSDVM) dut acheter la terre destinée à l'exécution du projet au coût du marché, la terre fut ajoutée aux coûts totaux du projet. À Tondo, on n'exigea des participants au projet qu'une fraction de la valeur réelle de la terre en raison des antécédents particuliers du projet ; toutefois, dans les projets d'amélioration ultérieurs, la valeur totale de la terre fut incluse dans le coût récupérable.

Coûts d'infrastructure

Puisque les infrastructures constituent le gros des coûts du projet, la politique habituelle consiste à les compter dans les dépenses de mise en valeur récupérables. Il existe, toutefois, un certain nombre de facteurs à prendre en ligne de compte, facteurs qui peuvent déterminer si les subventions sont justifiées ou non.

Comme il a été mentionné plus haut, les projets les plus récents comprennent des infrastructures extérieures au secteur aménagé lui-même, comme des routes reliant le secteur au réseau routier métropolitain, des canalisations d'alimentation en eau ou d'égouts et des canalisations de drainage. Ces infrastructures ne sont pas utilisées uniquement par les participants au projet mais sont accessibles à tous les résidants. Il serait par conséquent injuste de faire payer la totalité des coûts de ces infrastructures. Cela équivaudrait à une subvention à rebours, les non-favorisés aidant les nantis.

On peut employer des arguments semblables à l'égard des coûteux systèmes d'hygiène et de drainage mis en place dans les projets de logement élémentaire.



Canal de drainage, à Djakarta, construit par le KIP.

Si de tels projets sont conçus à l'intention des seuls clients à faible revenu, des installations sanitaires comme des latrines ou des fosses d'aisance peuvent être jugées suffisantes. Toutefois, comme les projets doivent être considérés dans un contexte social plus large, on applique des normes d'hygiène de plus haut niveau. Là encore, il serait injuste pour les participants de leur faire porter la totalité des coûts de mise en place de systèmes de ce genre.

Coûts d'administration

Il faut une bureaucratie imposante pour administrer un projet de logement élémentaire et il convient de se demander dans quelle mesure les coûts administratifs doivent être imputés aux coûts de développement. Dans la plupart des pays en développement, les bureaucraties gouvernementales sont financées à même les produits de l'impôt. Toutefois, le logement élémentaire est souvent traité à la manière de projets spéciaux, nécessitant la mise sur pied d'un organisme administratif distinct, par exemple le *Housing Project Unit* de Lusaka, le *Tondo Foreshore and Dagat-Dagatan Development Authority* de la NHA. Au Salvador, en raison du caractère privé de la FSDVM et du fait que le programme de logement élémentaire constituait sa plus importante activité, les coûts d'administration étaient inclus dans les coûts de mise en valeur. Comme l'inclusion des coûts d'administration et de gestion dans les dépenses recouvrables fait augmenter les montants que doivent rembourser les clients, on a soutenu que les autorités publiques devaient les subventionner. Après tout, c'est ainsi qu'on procède pour la plupart des programmes gouvernementaux régis par un organisme.

Établissement des niveaux et des taux

Les questions de politique soulevées ci-dessus peuvent influer sur la volonté de l'État à subventionner le logement élémentaire. Si l'on décide d'offrir des subventions, celles-ci seraient probablement incluses dans des subventions d'établissement, équivalant à la part des coûts de développement réels qui serait récupérée. Outre ce type de subvention, toutefois, les concepteurs de projets peuvent mettre au point des moyens d'inclure des bonifications d'intérêt dans les projets. Pour ce faire, on peut procéder en manipulant les taux d'intérêt, la durée de remboursement ou en agissant sur l'obligation de fournir un acompte.

Pour subventionner l'accessibilité aux projets, on peut procéder en faisant varier les taux d'intérêt selon les groupes de revenus différents. C'est la méthode employée en Jamaïque (tableau 3) : les familles qui ne pouvaient se permettre qu'un logement élémentaire de 3 500 $J se voyaient imposer un taux d'intérêt de 4 % et un remboursement étalé sur 30 ans, tandis que pour une maison de 30 000 $J, le taux imposé était de 8 % pour un prêt remboursable également sur 30 ans. Cette façon de procéder met les options de logements élémentaires

Tableau 3. Variation des niveaux et des taux de remboursement ($J, 1982).

Option	Coût	Acompte	Taux d'intérêt[a]	Paiement mensuel	Montant de la subvention à l'intérêt[b]	Montant de la subvention au capital[c]	Paiement mensuel[d]
Type A : emplacement seulement, avec services minimaux	3 500	—	4	16,71	5 042	1 155	20,58
Type B : emplacement entièrement viabilisé	6 000	—	5	32,21	7 360	2 000	35,10
Type C : emplacement entièrement viabilisé, 18,58 m², maison semie-finie	16 000	1 600	6	86,34	14 410	5 334	93,60
Type D : emplacement entièrement viabilisé, 27,87 m², maison semie-finie	21 000	3 150	7	118,76	13 639	7 000	122,86
Type E : emplacement entièrement viabilisé, 44,59 m², maison semie-finie	30 000	6 000	8	176,10	12 426	10 000	175,51

Source : PADCO, 1981, p.27.

a) Basé sur une période de 30 ans.

b) Différence entre le taux d'intérêt imputé à la 4e colonne et un taux fixe de 10 % sur 30 ans.

c) Considéré comme représentant 33 % du coût total par unité.

d) Basé sur le coût total moins la subvention au capital à 33 %.

à la portée des familles dont le revenu se situe au-dessus du 13e centile des catégories de revenu en milieu urbain et accroît l'accessibilité du projet.

Une autre façon d'accentuer la capacité financière et l'accessibilité au logement élémentaire consistait à faire varier le taux d'intérêt au cours de la période d'endettement. Ainsi, le taux pour les trois premières années d'endettement peut être établi à 1 %, pour être ensuite augmenté graduellement au cours des années ultérieures jusqu'à concurrence de 12 %. Donc, les frais de remboursement du prêt sont plus faciles à supporter au cours de la période de stress maximal, alors que les familles consacrent des sommes importantes aux dépenses en matériaux, en ameublement, en main-d'oeuvre, etc. La fixation d'un taux variable dans le temps repose sur l'hypothèse que le revenu des participants connaîtra une amélioration générale avec les années ; l'imposition d'un taux d'intérêt plus élevé au moment où la famille a les moyens de payer facilite le remboursement pour les participants tout comme les taux moindres des premières années font en sorte que le projet soit à la portée d'un plus grand nombre de familles pauvres.

En règle générale, plus la période d'endettement est longue, plus le montant à rembourser est élevé, bien que les amortissements réguliers puissent connaître une baisse à court terme. Les autorités peuvent aider les participants en leur offrant la possibilité de verser un acompte ou d'acquitter la dette avant la date d'échéance s'ils en ont les moyens. Comme il a été mentionné ci-dessus, le revenu, dans les secteurs les plus pauvres, est habituellement irrégulier et soumis à des hauts et des bas. Autoriser les participants au projet à fermer leurs comptes au cours des périodes d'activité intense est non seulement efficace sur le plan de la récupération des coûts, c'est aussi d'un grand secours pour les participants au projet.

Évaluer les questions de taux et de niveaux de prêts et de remboursements ne constitue qu'un moyen technique de veiller à l'accessibilité aux projets. En règle générale, la récupération des coûts d'investissements ne devrait poser aucun problème, toutes choses étant égales, si les projets sont abordables. L'accessibilité ne peut toutefois être réalisée que si on attaque de front la question des subventions. Comme il est indiqué au tableau 3, celles-ci peuvent prendre la forme d'une manipulation des taux d'intérêt ou de subventions d'établissement. Il est possible d'employer les deux méthodes si le gouvernement le désire.

Quant aux taux et niveaux de remboursement, il convient de souligner la nécessité d'être souple si l'on veut que les participants soient en mesure de rembourser leurs prêts. Les ouvrages sur l'habitat défectueux ont révélé le caractère irrégulier et indéterminé du revenu. Vu la rareté de leurs liquidités, il est plus facile pour les familles de dépenser plus souvent des sommes moindres. S'il s'agit de sommes forfaitaires, leur paiement est extrêmement difficile à effectuer en raison de la modestie des économies ; toutefois, ne survenant qu'une fois, comme le versement d'un acompte, il peut être effectué grâce à des transferts ou à des cadeaux provenant des parents et amis. Notons que l'ordre de priorité d'acquittement des factures se décide quotidiennement.

Toutes ces données, obtenues à la faveur de la recherche, doivent être prises en ligne de compte lorsqu'on établit les niveaux et les taux de remboursement des prêts. Elles contribueront sans doute davantage à la récupération des coûts que les conditions rigides de remboursement que préconisent les banques et d'autres établissements du secteur officiel.

Sélection des participants

La sélection minutieuse des participants constitue un bon moyen d'améliorer la récupération des coûts dans les projets. Tous les projets de viabilisation dont il est question dans cette étude sont assortis de critères d'admissibilité. On y note les facteurs suivants : revenu du ménage, situation familiale, résidence dans un secteur d'aménagement ou en ville et moralité. Au Salvador, il était obligatoire d'accepter de participer à des travaux d'entraide ; à Manille, seules les familles recensées en 1973 et dont la maison avait été «marquée» étaient considérées comme admissibles au projet.

La part du revenu familial qui peut être consacrée au logement semble à première vue un élément à toute épreuve de la récupération des coûts. L'évaluation faite en Zambie révéla toutefois que les arrérages et le défaut de payer n'étaient pas liés du tout au niveau du revenu. Une étude effectuée en trois emplacements en 1978 constata que le taux de non-remboursement était de 72 % à George et de 61 % dans le secteur 1. Il y avait retard autant chez les familles à revenu élevé que parmi celles à faible revenu. Deux sous-études confirmèrent que l'incapacité de payer n'était pas le principal facteur expliquant le nombre important de comptes en souffrance. On citait d'abord une étude antérieure sur les locataires à Chawama, qui avait constaté que les locataires avaient un revenu très inférieur à celui des participants au projet, mais que leur taux de non-remboursement était négligeable. Ensuite, une étude portant sur des familles participant à d'autres projets de logements administrés par la ville de Lusaka révéla que les familles en question avaient un niveau de revenu beaucoup plus élevé que celui des locataires, mais que leur taux de remboursement était encore pire qu'à Chawama, à George et dans le secteur 1.

En ce qui concerne la situation familiale, les évaluations faites au Sénégal et en Zambie ainsi que les études effectuées au Kenya et en Jamaïque permettent de penser que les ménages monoparentaux ont plus de difficulté à faire face aux paiements que les familles élargies ou non ; c'est notamment le cas des ménages dont le chef est une femme. Toutefois, selon ces études, le bas niveau du revenu contribuerait davantage à déterminer l'incapacité de payer que la situation familiale elle-même. Au Salvador, l'obligation à l'entraide tendait à forcer les ménages dont le chef était une femme à renoncer à leur participation au projet ; en Jamaïque, ces ménages affichaient un taux inférieur de participation aux activités d'entraide et d'initiative personnelle. Il est par conséquent tout à fait possible que la difficulté de satisfaire aux obligations de remboursement constitue l'un des problèmes auxquels sont confrontés les ménages dont le chef est une femme dans le logement élémentaire.

Le fait d'avoir résidé antérieurement dans un secteur d'aménagement, ou de provenir d'une communauté donnée des projets de viabilisation peut influer positivement sur la récupération des coûts puisque les pressions directes ou indirectes de la communauté peuvent intervenir pour encourager les membres à payer leurs dettes. Au Salvador, a-t-on observé, la participation aux travaux d'entraide, outre leurs avantages directs, avait aussi tendance à contribuer à la qualité des relations sociales. L'expérience du travail en commun, la formation donnée par la FSDVM, propre à favoriser la conscience sociale, et la résolution par le groupe des problèmes communs tendaient à accentuer la cohésion des quartiers, ce qui explique peut-être le taux élevé de remboursement.

La sélection des participants doit toutefois reposer sur l'équilibre entre la capacité de payer et l'accessibilité. Si, toutefois, le taux élevé de récupération

des coûts est attribuable au fait que les participants sont surqualifiés, il se peut que le projet n'atteigne pas les résultats optimaux.

Mécanisme et modalités de collecte

Structurer le niveau et le taux des frais applicables et choisir les bons participants au projet de logement peut contribuer à favoriser la récupération des coûts. À long terme, cependant, c'est la mise sur pied d'un mécanisme efficace et l'application de modalités appropriées qui la garantiront. L'expérience vécue dans divers pays a permis de dégager les facteurs propres à assurer la récupération des coûts : 1) communication d'une *information* exacte et précise aux participants ; 2) élaboration de *sanctions* efficaces en cas de défaut de paiement ; 3) mise au point de *modalités* claires de facturation, de collecte, de paiements, d'enregistrement, etc. ; 4) détermination du niveau de *satisfaction* relatif aux services fournis par la gestion ; et 5) pressions de la *collectivité*.

Information

Le manque d'information précise s'est révélé être l'un des plus importants facteurs liés aux taux élevés du défaut de payer. C'est ce qu'a révélé une enquête effectuée en Zambie en 1978 :

1) Parmi les familles qui avaient manqué à leurs engagements, quelque 50 % ne connaissaient pas la situation exacte de leurs arrérages.

2) Environ 75 % de ceux ayant manqué à leurs engagements ignoraient que la ville de Lusaka pouvait imposer des sanctions pour défaut de remboursement du prêt.

3) Environ 15 % des familles dont les comptes étaient en souffrance avaient l'impression que leurs employeurs prélevaient les paiements de la maison à même leur salaire ; un autre 15 % affirmaient qu'on ne leur avait pas dit quand les paiements devaient commencer ; 10 % croyaient qu'ils n'étaient pas censés commencer à payer tant qu'ils n'auraient pas retiré la totalité du prêt ou tant que leur maison ne serait pas achevée.

4) Environ 67 % ignoraient que les frais de service avaient été augmentés et portés à 3 K par mois. Quant à ceux qui étaient au courant de l'augmentation, 94 % n'en connaissaient pas la raison.

5) Quelque 51 % ne pouvaient se rappeler avoir assisté à une réunion portant sur les conditions de remboursement ; 58 % affirmèrent que jamais les responsables du projet n'avaient communiqué avec eux pour leur demander de payer les arrérages ; et 91 % soutinrent que les leaders de la communauté n'avaient jamais abordé avec eux la question du paiement des arrérages.

Même si l'on accepte l'hypothèse que la mémoire des participants peut avoir des défaillances temporaires lorsqu'on leur fait part des arrérages, le caractère des renseignements qu'ignorent les sujets interrogés indique l'existence d'un manque d'information. Or l'étude zambienne révèle qu'un bon mécanisme d'information assure la récupération des coûts. Certes, ce mécanisme peut être coûteux ; les dépenses valent toutefois d'être faites si elles augmentent la possibilité de recueillir plus de fonds.

L'un des problèmes qui se posent souvent dans le logement élémentaire est la tendance des autorités à recourir massivement aux canaux officiels de communication pour rejoindre les participants. On fait appel à des journaux com-

munautaires, des feuilles d'information imprimées ou reprographiées, des réunions organisées et des lettres officielles, malgré le fait maintes fois constaté que le niveau d'alphabétisation est bas. Dans les secteurs à faible revenu, la communication est davantage le fait des leaders officieux et des interactions directes. Aussi, il serait plus efficace de communiquer l'information de façon sélective aux leaders et aux personnages influents que de recourir à des médias imprimés ou autres.

De nombreux responsables ont constaté que leur propre personnel, au lieu de recourir aux médias imprimés, communiquait directement avec la population. La *Tondo Foreshore Development Authority* découvrit, à la faveur d'une enquête en 1979, qu'un plus grand nombre de personnes comptaient sur le personnel de la *National Housing Authority* (NHA) que sur les leaders *barangay* ou sur le bulletin publié par le bureau pour obtenir des informations sur le projet. Le personnel du *Community Relations and Information Office* (CRIO) avait une importance particulière : il mettait un point d'honneur à établir le maximum de contacts personnels avec les leaders et les résidants de la communauté. Au Salvador, les participants considéraient les *promotores sociales* ou animateurs de la FSDVM comme étant la source d'information la plus fiable. Grâce à des réunions en petits groupes, à des interactions directes avec des particuliers et des familles, grâce également à leur seule présence dans le secteur d'aménagement, les responsables du développement communautaire à la FSDVM devenaient donc une source valable d'information.

Les communicateurs font depuis longtemps l'éloge du modèle de communication «en deux temps», moyen efficace, selon eux, d'aborder les relations communautaires. D'après ce modèle, les messages d'abord véhiculés par les médias officiels peuvent être ensuite renforcés par les relations interpersonnelles avec les leaders de la communauté, le personnel de l'organisme ou des personnages influents qui apportent leur appui aux messages. Les gestionnaires de projets qui veulent voir s'améliorer le taux de récupération des coûts pourraient envisager cette approche. En clarifiant d'abord leur message, puis en le renforçant par des approches personnelles, ils sont susceptibles d'améliorer le taux de recouvrement.

Sanctions

Certaines autorités responsables de projets ne veulent pas recourir aux sanctions punitives pour améliorer la récupération des coûts. Dans l'ensemble, toutefois, les participants comprennent que les sanctions font partie de l'entente contractuelle qu'ils signent. Lorsqu'on leur explique bien les conséquences de leurs actions, ils sont habituellement disposés à suivre les règlements dont sont assortis les projets. Après tout, la plupart d'entre eux sont convaincus que le logement élémentaire est avantageux pour eux et qu'il représente certainement une amélioration par rapport à l'habitat défectueux qu'ils quittent.

Il y a un certain nombre de règles à formuler relativement aux sanctions. Premièrement, les sanctions doivent paraître justes et équitables tant aux yeux des participants que des gestionnaires du projet. Deuxièmement, elles doivent être applicables. Troisièmement, l'action et ses conséquences doivent être communiquées à tous les participants jusqu'à ce qu'elles soient bien comprises. Quatrièmement, l'administration doit avoir la volonté et la capacité de mettre les sanctions en application rapidement et sans équivoque. Enfin, et en dépit de tout ce qui précède, les sanctions doivent être appliquées en considération

de chaque cas particulier et au mérite, afin d'éviter toute application aveugle des règlements.

Pour que la réglementation relative aux sanctions soit juste, il faut le maximum de participation de la part de la communauté. Il ne suffit pas d'extraire quelques règles de contrats de location normalisés et d'espérer qu'elles satisferont les participants. Ceux à faible revenu vivent dans un monde où le marchandage est la règle, où, dans les négociations, les appels à la charité, à la pitié ou à la moralité, d'une part, et l'emploi de la force et les menaces, d'autre part, ont une importance égale. On observe aussi une forte tendance, chez les bénéficiaires, à minimiser les coûts et difficultés que suppose la propriété foncière, notamment au moment euphorique où ils sont sélectionnés pour participer au projet. Ce n'est que plus tard que les vraies difficultés surgissent et que les problèmes commencent.

Ce n'est pas que les personnes à faible revenu soient roublardes et retores, mais elles ont tout simplement leurs propres priorités et lorsque de nombreuses urgences sollicitent leurs maigres ressources, il n'est que naturel qu'elles consacrent ces dernières aux usages assortis des sanctions les moins dures. Si les autorités responsables du projet donnent l'impression qu'elles sont incapables d'appliquer les sanctions, ou pire, qu'elles n'ont pas la volonté de le faire, il n'en sera tenu aucun compte.

L'un des principaux obstacles à la récupération des coûts, en Zambie, est une disposition de la loi de l'habitation qui peut être interprétée de manière à laisser entendre que le conseil de ville ne pourrait appliquer des sanctions que s'il traduisait les familles incriminées en justice pour «rupture de contrat». Étant donné le coût, la complexité et la longueur des démarches devant les tribunaux, cette disposition particulière a eu une incidence négative sur le recouvrement. Il a même fallu attendre longtemps pour obtenir un avis légal sur le sujet. Entre-temps, les arrérages et les défauts de payer se sont accumulés.

Quand les sanctions sont d'ordre administratif, et elles doivent l'être, dans la mesure du possible, la détermination et la scélérité s'imposent. Les retards et les hésitations peuvent être interprétés comme un manque de volonté des gestionnaires à appliquer les sanctions. Dans certains cas, des poursuites peuvent être intentées à titre exemplaire.

Le danger de l'application des sanctions est que la collectivité se retourne d'un bloc contre les gestionnaires, créant une confrontation stérile. Habituellement, on peut parer la menace en expliquant que les termes de l'entente contractuelle étaient clairs pour les deux parties. On pourra y voir du machiavélisme, mais il est possible d'isoler la partie visée par les sanctions en soulignant les dangers que fait peser sur l'ensemble du projet le fait de tolérer les violations de contrat. La pression de la communauté pourrait alors porter sur celui qui transgresse le contrat plutôt que de se retourner contre les administrateurs.

D'après les expériences philippines et zambiennes, l'un des principaux problèmes de la récupération des coûts résidait dans l'imprécision des conditions d'application des sanctions. En Zambie, il fallut deux ans environ pour énoncer les obligations réelles des participants : combien ils devaient payer, quand, où, de quelle manière et dans quel but. Aux Philippines, les débats et les discussions interminables sur la terre de l'estran de Tondo empêcha les gestionnaires d'établir le calendrier des paiements. Même après qu'il fut décidé que la terre serait vendue à forfait, les débats continuels sur la part des coûts de développement à réclamer retardaient encore le recouvrement. Entre-temps, les oc-

cupants s'étaient habitués à ne pas payer les frais. En Zambie, on en vint à penser que les gestionnaires n'avaient pas la volonté politique de réclamer ; à long terme, la généralisation d'une telle impression ne fait que compliquer d'autant la récupération.

Stimulants

Pour compenser les répercussions éventuellement négatives des sanctions, les autorités peuvent prévoir des stimulants destinés à récompenser les occupants qui paient régulièrement ou d'avance. Voici quelques exemples.

1) *Tarif réduit en cas de paiement à l'échéance ou avant.* Si les participants à faible revenu peuvent économiser un peu d'argent en payant tôt, ils seront sans doute encouragés à le faire ; pour eux, chaque sou ne compte-t-il pas?

2) *Rabais ou remise en espèces si les participants paient d'avance.* Comme il a déjà été mentionné, le revenu des participants est souvent irrégulier. S'ils peuvent économiser des sommes importantes en payant leurs dettes d'avance en période d'intense activité, ils peuvent être encouragés à le faire. Les gestionnaires peuvent offrir des remises ou des escomptes en cas de paiements anticipés, ce qui leur permet d'éviter des frais d'administration.

3) *Renonciation aux intérêts et autres frais si le participant paie entièrement.* Là encore, cela ne coûterait guère aux gestionnaires en raison des économies escomptées.

4) *Reconnaissance publique des familles dont le dossier de remboursement est excellent.* Cela peut prendre la forme de certificats et de distinctions, d'articles à ce sujet dans les journaux communautaires ou de remise officielle des distinctions au cours des réunions de la communauté.

5) *Reconnaissance publique des quartiers dont le dossier de remboursement est excellent.* L'aspiration aux distinctions peut créer une concurrence entre les communautés, suscitant une pression de chaque communauté sur les familles.

6) *Reconnaissance publique des leaders des quartiers dont le dossier de remboursement est excellent.* Là encore, cela peut susciter une concurrence amicale et créer une pression de la communauté propre à améliorer la situation du recouvrement des coûts.

Des études sociologiques sur les communautés de l'habitat défectueux mettent en évidence le sentiment de malaise des familles à l'égard de leurs dettes. Si leurs moyens le leur permettent, les participants paient comptant. Mais la vie étant déjà pleine de pressions et de sources d'insécurité, il est possible que l'idée de dettes à long terme tenaille et les mette mal à l'aise à l'égard de l'endettement ; pour une famille pauvre qui n'a guère plus que son honneur et sa réputation, l'accusation de parasitisme constitue une grave provocation. Si, d'une part, tous ces facteurs prédisposent les participants à faible revenu à régler leurs dettes, d'autre part, les gestionnaires doivent récompenser ceux dont les paiements sont faits à temps ou à l'avance et même les encourager à le faire grâce à des stimulants.

Il convient de se rappeler que, pour la population d'un projet, faiblesse des revenus n'est pas synonyme d'incapacité de payer. Ceux qui en ont les moyens paient, et ils paient d'avance. À Lusaka, où le défaut de payer et les arrérages étaient monnaie courante, on a fait une constatation intéressante.

> Dans tous les secteurs d'aménagement, la proportion du débit mensuel payé est constamment plus élevée que la proportion des payeurs au mois. Ce phénomène est attribuable au fait que certains participants font des paie-

ments d'avance, notamment en utilisant leur part du *Zambia National Provident Fund*.

En d'autres termes, en dépit du fait que la majorité ne payait pas les amortissements réguliers, ceux qui payaient payaient même d'avance. (Sanyal et alii, 1981).

Modalités de recouvrement

Comme il a été mentionné plus haut, il sera facile de trouver des excuses pour ne pas payer les comptes si les modalités à cet égard ne sont pas claires. L'un des facteurs qui nuit à la récupération des coûts est le manque d'information quant au moment et au lieu où l'on peut effectuer les paiements. Les responsables s'attendent à ce qu'on aille à leurs bureaux pour payer. Une enquête portant sur des familles zambiennes dont les paiements étaient en retard permit de dégager quelques informations intéressantes.

> Environ 7 % des sujets interrogés affirmèrent que, certains jours, ils s'étaient présentés pour effectuer leurs paiements mensuels et avaient trouvé le bureau du caissier fermé ; 9 % avaient déjà été dans l'impossibilité de payer parce que la file d'attente était trop longue, et 7 % avaient dû revenir parce que, en l'absence du caissier chargé de leurs comptes, les autres caissiers refusèrent les paiements.

On pourra conclure que ces personnes cherchaient à s'en tirer avec des excuses. Toutefois, le caractère spécifique des affirmations indique qu'elles reposent peut-être sur des expériences réelles (Sanyal et alii, 1981).

Aux prises avec des problèmes de modalités de paiement, les autorités zambiennes s'y attaquèrent de diverses manières. Dans le cas des participants qui occupaient des emplois réguliers, on prit des dispositions pour prélever des paiements à la source. Le système fonctionna bien, à quelques anicroches près. Dans certains cas, les employés négligèrent de signer l'entente autorisant les prélèvements ; de plus, certains petits bureaux trouvèrent que le prélèvement des sommes et leur remise à l'organisme du logement constituaient une lourde tâche. Les autorités résolurent ce problème en invitant les bureaux à déposer les sommes recueillies à la banque, laquelle créditait les fonds déposés au compte de l'organisme.

Une autre méthode consistait à autoriser les leaders de la communauté, des représentants du *United National Independence Party* (UNIP), le parti au pouvoir, à collecter les paiements dans leur quartier. Cette façon de procéder fut accueillie favorablement par quelque 24 % des sujets interrogés. Toutefois, environ 68 % des ménages affirmèrent préférer faire leurs paiements aux fonctionnaires de la ville de Lusaka. Nombre d'entre eux exprimèrent un manque de confiance à l'endroit des leaders du UNIP.

Si l'on en juge d'après les expériences vécues dans un certain nombre de pays, tout mécanisme de récupération des coûts, pour être efficace, doit comporter trois éléments.

1) On doit remettre à chaque famille un document précisant le montant total de la dette, le montant des versements mensuels, les parts du versement mensuel qui représentent le remboursement de l'intérêt et du principal, la date du paiement et l'endroit. Les stimulants ou les sanctions doivent éventuellement être indiqués sur le même document.

2) Si la famille est incapable de payer à temps, il doit exister des mesures particulières à prendre. Pour un paiement manquant, un percepteur pourrait

se présenter au domicile de la famille concernée. Pour deux paiements manquants, un avis écrit précisant les pénalités devrait être envoyé par la poste ou par messager. Pour trois paiements manquants, on peut prévoir une rencontre d'orientation avec un fonctionnaire. Des arrérages de plus de quatre paiements devraient déclencher un mécanisme officiel d'interdiction, d'éviction, de saisie d'ameublement et d'autres biens, de fermeture au cadenas de la maison et d'interdiction d'accès aux locaux. Il est très important que ces formalités soient clairement indiquées d'avance aux participants.

3) Pour les familles qui paient régulièrement ou pour celles qui sont en mesure de payer d'avance, on doit aussi prévoir un calendrier précis de stimulants à remettre par écrit. Ainsi, les familles qui paient 15 jours avant la date prévue du versement pourraient se voir accorder un escompte de 10 % ; celles qui paient un mois ou plus d'avance pourraient se voir accorder un escompte de 20 % ; celles qui paient la totalité de leurs comptes pourraient n'avoir aucun intérêt à payer ou se voir accorder un escompte de 25 %. Il ne s'agit, naturellement, que d'exemples ; les taux et les montants peuvent être adaptés aux conditions propres à chaque pays.

Si l'on se base sur ce que l'on sait de l'attitude relative au crédit dans l'habitat défectueux, il est nécessaire, pour l'efficacité de la récupération des coûts, de prévoir des contacts réguliers entre les percepteurs et les débiteurs. Comme les moyens des familles à faible revenu sont limités et que les occasions de dépenses sont nombreuses, il faut exercer des pressions constantes sur elles. C'est ainsi que s'explique le taux élevé de récupération des coûts que connaissent les propriétaires de taudis et ceux qui vendent à tempérament dans ce secteur.

Aux Philippines, nombre de marchands locaux font des tournées régulières dans les secteurs à faible revenu pour vendre des biens et services à tempérament. Ces commerçants qu'on désigne par l'expression générique de «commerçants de Bombay,» venaient à l'origine de l'Inde. Parmi les marchandises qu'ils offrent, mentionnons les parapluies noirs, du tissu, des robes, des tapis et de la vaisselle de plastique. Le marchand de Bombay visite la collectivité presque chaque jour. On peut ne payer qu'un peso philippin ou même moins pour la marchandise achetée, montant que le marchand déduit du solde dû. Si petit que soit le montant versé, le nombre des familles qui doivent de l'argent au commerçant rend la visite quotidienne avantageuse. Or les responsables du logement peuvent apprendre quelque chose de cette façon de faire des affaires. Une collecte analogue aux tournées du marchand de Bombay serait probablement plus efficace que l'obligation où sont les familles de se présenter au bureau de l'organisme, où les attend la déception si les bureaux sont fermés ou si le caissier est absent.

Insatisfaction relative aux services

Le refus des occupants de payer les frais rattachés au projet s'explique souvent par l'insatisfaction relative aux conditions existantes. Cette affirmation, qui vaut surtout pour les frais de service, peut aussi s'appliquer à l'amortissement des prêts.

À Tondo, par exemple, la NHA est incapable de collecter les loyers des logements Old Vitas parce que les locataires ont pris l'engagement de ne pas payer tant qu'ils ne seront pas alimentés en eau, que le système sanitaire ne sera pas nettoyé, que les toits fissurés ne seront pas réparés et que les murs et les fenêtres détruits par les vandales ne seront pas remis en état. La même in-

satisfaction expliquait l'opposition à l'augmentation des frais de service d'eau, d'éclairage des rues et d'enlèvement des ordures à Lusaka.

> Quelque 75 % des répondants qui étaient au courant de l'augmentation prochaine estimaient qu'il était injuste de la part de l'HPU de leur demander de payer l'électricité, qui ne dessert que la route principale, et l'enlèvement des ordures, qui, en fait, ne sont pas enlevées. Environ 18 % des sujets interrogés estimaient que l'augmentation était trop forte et que les résidants seraient incapables d'y faire face.

En conséquence, l'insatisfaction fit baisser le niveau de collecte des frais de service.

L'insatisfaction de la communauté est, certes, facteur de désorganisation, mais il est possible de l'utiliser à l'avantage du projet. Concentrer l'attention sur certaines plaintes, comme celles relatives aux services, a pour effet d'organiser les ressources de la communauté. Cela tend à favoriser l'émergence de leaders et de mobiliser tous les résidants. Les gestionnaires avisés peuvent ainsi tirer avantage des litiges et utiliser les leaders pour résoudre les problèmes d'administration de la communauté. Toutes ces interactions peuvent améliorer le mécanisme de récupération des coûts.

Pressions de la communauté

Dans nombre de projets de logement élémentaire, l'esprit de collaboration et la fierté se sont révélés de puissants alliés dans le processus de récupération. En Zambie, on peut payer des frais mensuels aux leaders communautaires. Au Salvador, on demande aux leaders de suivre le dossier des familles qui ont des paiements en retard. Aux Philippines, où les leaders sont invités à informer leur quartier sur les frais rattachés au projet, on attend d'eux qu'ils transmettent les réactions de la base aux gestionnaires.

Le cas zambien est unique quand il s'est agi de tirer avantage des pressions communautaires pour favoriser le paiement des frais de service. Les participants aux projets de Lusaka étaient réunis en groupes communautaires d'environ 25 familles chacun, puis invités à signer une entente officielle par laquelle ils affirmaient assumer la responsabilité collective des frais. En d'autres termes, si une famille membre ne payait pas, tout le groupe serait puni parce que les services seraient interrompus. Ainsi, croyait-on, puisque l'ensemble de la communauté subirait les conséquences du défaut de payer d'une famille, tous les membres du groupe s'entraideraient en versant éventuellement des sommes supplémentaires pour aider un membre temporairement incapable de payer. Si, par contre, l'incapacité de payer n'était pas attribuable à un manque de ressources, les membres pourraient forcer le délinquant à payer.

Une évaluation du système de pressions communautaires révéla qu'il n'avait pas donné de bons résultats : les familles qui payaient scrupuleusement se plaignaient amèrement d'être injustement traitées, affirmant ne pas savoir quelles étaient les familles qui ne payaient pas, de sorte qu'il leur était impossible de faire pression sur elles. D'une façon ou d'une autre, les autorités n'ayant pas informé les leaders du fait que certains membres ne payaient pas, l'interruption brutale des services provoqua une réaction de colère.

Au lieu de s'en prendre aux membres fautifs, les communautés en colère retournèrent leurs énergies contre les gestionnaires. Des robinets publics furent ouverts de force, ce qui entraîna un gaspillage d'eau et la détérioration de l'é-

quipement. Lorsque les robinets furent fermés dans les communautés punies, les conditions d'hygiène se détériorèrent parce qu'on puisa l'eau destinée à la consommation à même les anciens puits de surface.

L'expérience zambienne révéla donc que la pression des pairs peut être une arme à deux tranchants. Exploitée sagement, elle incite les résidants à travailler dur pour l'honneur de leur communauté et à concurrencer les autres pour avoir le meilleur dossier de remboursement. Lorsque, en revanche, cette fierté se retourne contre les gestionnaires, les résultats peuvent être désastreux. Par conséquent, il vaut mieux, à long terme, recourir à ce mécanisme dans une optique positive plutôt que négative : les stimulants donnent éventuellement de meilleurs résultats que les sanctions.

Les subventions

La récupération des coûts est à l'opposé de la question des subventions parce qu'elle est directement liée à la capacité financière. Le recouvrement ne posera pas de grandes difficultés si tous les participants ont les moyens nécessaires. Dans le cas des plus pauvres, la récupération se fera aussi sans difficulté si les autorités décident de verser des subventions pour compenser l'écart entre les vrais coûts de développement et ce que les pauvres peuvent payer.

L'un des principes auxquels obéissent les organismes de financement du logement élémentaire et les gouvernements est que tous les coûts de développement doivent être récupérés. La récupération totale, dit-on, rendra possible la réédition des projets. Pour ce faire, ceux-ci doivent s'autofinancer et ne pas consommer toutes les précieuses ressources nationales.

Toutefois, dans certains pays préoccupés par la justice sociale, l'opportunité de la récupération totale est mise en doute. Des études ont révélé que le logement, l'infrastructure et les autres services destinés aux ménages à revenu moyen et élevé n'y sont pas assortis d'une récupération totale, mais, au contraire, font l'objet de subventions importantes. À la lumière de cette constatation, peut-on considérer comme équitables les politiques préconisant le recouvrement total dans l'habitat élémentaire destiné aux pauvres, alors que le logement et les services des riches font l'objet de subventions importantes?

En Zambie, la question de la récupération des coûts dans le logement élémentaire a été soulevée. Une étude de 1978 a révélé que le gouvernement consacrait quelque 95,1 millions K par année en subventions au logement, soit environ 29,8 millions K provenant du gouvernement central, 4,6 millions K des administrations locales et 60,7 millions K d'organismes para-gouvernementaux (Sanyal, 1980). Les subventions prennent les formes suivantes : 1) allocations de logement versées aux fonctionnaires et aux employés dont la maison leur appartient ; 2) allocations versées aux locataires, soit en espèces pour les familles qui louent une maison sur le marché libre, soit en nature pour les employés logés dans des maisons louées pour eux par leur employeur, ou dont l'employeur est propriétaire ; 3) prêts hypothécaires à faible taux d'intérêt.

L'étude a révélé qu'environ 93 % des 70 540 employés du secteur public de Zambie bénéficiaient de subventions à la location. L'établissement du montant de la subvention reposait sur la situation de travail, le taux de rémunération, la durée de service, la taille de la famille et d'autres facteurs. En règle générale, plus un employé était élevé dans la hiérarchie, plus la subvention était importante.

L'écart qui sépare les riches des pauvres en Zambie est passablement important. On a estimé que, dans l'ensemble, 10 % des ménages touchent 40 % de tout le revenu, tandis que les 90 % qu'il reste ne touchent que 60 %. Cette inégalité se répète au niveau des subventions au logement. L'étude de 1978 a aussi montré que les mêmes 10 % d'employés touchaient 50 % des subventions, les 90 % restants se partageant les autres 50 %.

Les subventions au logement destinées aux fonctionnaires zambiens sont une persistance des traditions coloniales en vertu desquelles on ajoutait au salaire des bénéfices accessoires afin d'attirer les candidats les plus qualifiés à la fonction publique. Lorsque l'indépendance remplaça les fonctionnaires coloniaux par des Zambiens, ceux-ci ne renoncèrent pas aux salaires et avantages accessoires ; bien au contraire, les subventions furent augmentées.

Le principe du versement aux nantis de subventions au logement, alors qu'on vise à récupérer la totalité des coûts auprès des démunis, a été mis en doute en Zambie, étant donné les conséquences de son application : 1) l'écart au niveau des avantages entre les nantis et les démunis s'est agrandi, ce qui risque d'ouvrir la porte aux tensions sociales ; 2) l'accès au logement des très pauvres, lesquels, selon toute probabilité, exercent de petits métiers, devient extrêmement difficile puisque le logement est lié à l'emploi ; 3) la propriété foncière s'en trouve découragée puisque des employés bénéficiant de subventions de location élevées ne trouvent aucun intérêt à posséder leur propre maison ; 4) aux niveaux supérieurs de revenus, on fait de la surconsommation de logement : on occupe des maisons trop coûteuses pour ses besoins, ce qu'on ne pourrait faire sans les subventions au logement.

Bien qu'il soit ici question de la Zambie, les choses ne sont pas vraiment différentes de ce qu'on peut observer dans d'autres pays en développement où les subventions sont peut-être plus indirectes mais non moins considérables. Outre les types de subventions qu'on trouve en Zambie, il en existe d'autres formes, comme l'accès facilité aux fonds de pension, les associations d'économie et de crédit et les fonds en fiducie pour la construction ; les hypothèques libres de taxe ; les allocations déductibles d'impôt lorsque la maison sert aussi de lieu de travail. Par-dessus tout, les services destinés aux familles urbaines à l'aise sont invariablement meilleur marché. Il a été montré que le coût de l'électricité que doivent payer les pauvres des villes est invariablement plus élevé parce qu'il est rare qu'on utilise un compteur pour le mesurer et que les pauvres doivent payer pour les risques que courent les entrepreneurs qui la fournissent clandestinement. L'eau revient aussi dix fois plus chère aux pauvres des villes parce qu'ils doivent l'acheter de vendeurs itinérants, leurs maisons n'étant pas desservies par des canalisations.

La situation urbaine dans les pays en développement est dérisoire : les défavorisés de la vie doivent payer le plein montant du peu qu'ils obtiennent, tandis que ceux qui bénéficient de services officiels paient relativement peu. Le principe de la récupération totale des coûts est sain en soi mais il faudrait l'entendre dans le sens de la récupération totale des coûts *après* la prise en compte des subventions dues aux participants au projet. Tant qu'une décision équitable en ce sens n'aura pas été prise, il sera extrêmement difficile de récupérer effectivement les coûts parce que la justification morale des frais n'aura pas été fournie.

DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

7

Tondo, Philippines : la rue du bidonville se transforme en terrain de jeu.

Le développement communautaire est le processus par lequel des gens s'engagent dans la poursuite d'objectifs communs, s'organisent et se mobilisent à cette fin. Presque tous les projets de logement élémentaire sont dotés d'une *unité de développement communautaire* composée de sociologues, de travailleurs sociaux, de communicateurs et d'animateurs communautaires. Cette unité joue un rôle de recherche (collecte et analyse de données, diffusion d'information) et s'occupe d'organisation communautaire, de liaison avec d'autres organismes, de formation et d'évaluation de projets.

La mise en oeuvre des projets de logement élémentaire nécessitant explications, motivation, formation et mobilisation, le développement communautaire a un rôle important à y jouer. Dans le cours du développement d'un projet donné, les animateurs communautaires sont parfois les premières personnes à pénétrer dans une collectivité pour y cueillir les données à partir desquelles seront élaborés les programmes. Ils peuvent jouer un rôle actif dans la mise sur pied de certains volets du programme : entraide, initiative personnelle, projets de génération de revenu ou travaux de construction en groupes. Ils sont aussi, souvent, les derniers à quitter la communauté, après avoir réglé les derniers détails du transfert des responsabilités aux groupes communautaires ; il leur arrive aussi souvent de procéder par la suite à des évaluations.

L'unité de développement communautaire joue un rôle très important lorsqu'il s'agit d'intégrer les besoins et désirs des gens aux programmes de logement élémentaire. Pour cela, il organise la participation de la collectivité au cours de l'étape de la formulation du projet, réduit les coûts du projet en incitant les participants à recourir à l'entraide et à l'initiative personnelle, et peut même coordonner le travail de groupe ou les efforts des ménages en vue d'établir des fonds mutuels ou des ressources de contrepartie destinés à faire écho au financement venu de l'extérieur.

La création d'un esprit communautaire vibrant et actif peut faciliter la coordination des efforts publics et privés. Bien souvent, dans les pays en développement, le logement et les services municipaux de base relèvent de nombreux organismes. Un programme de développement communautaire dynamique qui favorise l'émergence d'une administration par la base peut atténuer les conflits de juridiction, de géographie et de personnalité.

Enfin, le développement communautaire vise à faciliter le transfert de la responsabilité des projets aux gouvernements locaux. Cette démarche nécessite, d'une part, la formation des aptitudes du groupe au chapitre du processus décisionnel communautaire, d'autre part, le développement du leadership local afin de mobiliser les ressources locales. Le développement communautaire favorise l'autonomie dans l'exploitation et l'entretien des services de base. Grâce à la formation spécialisée et à l'encouragement des entreprises économiques, il peut contribuer à améliorer la base économique de la collectivité, afin que celle-ci soit en mesure de se débrouiller financièrement dans l'avenir avec le minimum d'aide extérieure.

Dans la formulation et la mise en oeuvre de programmes de logement élémentaire, nombre d'organismes responsables ont constaté qu'il est périlleux de

ne tenir aucun compte des souhaits et ressources des communautaires? Les programmes de logement qui n'ont visé qu'à produire et livrer des habitations se sont soldés par des fiascos coûteux. Les villes des pays en développement sont jonchées des restes vidés et saccagés de projets mis en oeuvre pour les gens, mais sans eux. De nombreux chefs-d'oeuvre architecturaux sont ainsi inoccupés parce qu'ils sont inhabitables. En revanche, il existe des habitats laids et malsains, mais dynamiques et qui fonctionnent malgré les efforts répétés pour les démolir. Ils constituent des communautés humaines florissantes, sans rapport avec les jolis bibelots construits par les responsables du logement.

Organisations communautaires

La théorie classique de la prise de décision est centrée sur l'individu ; mais pour les pauvres urbains, la collectivité constitue souvent une unité plus productive ; absorbée dans l'action de groupe, elle obtient des résultats souvent supérieurs à la somme des actes individuels. Heureusement pour les concepteurs du logement élémentaire, ils n'ont que rarement l'occasion de partir de zéro lorsqu'ils font de la planification pour des clients à faible revenu. Lorsque les pauvres s'assemblent, ils tissent de complexes réseaux d'interactions qui procurent l'énergie nécessaire à la poursuite d'objectifs communs.

Leur capacité à s'organiser, certains disent, à se surorganiser, est un facteur constitutif de la collectivité chez les pauvres des villes. Une enquête effectuée à Tondo longtemps avant que la Banque mondiale décide d'y financer un projet d'amélioration, révéla que, parmi les quelque 2 000 familles d'un secteur, on comptait pas moins de 20 organismes officiels, dont 12 dûment constitués en sociétés (Laquian, 1966). Des constatations semblables furent faites dans d'autres pays (Mangin, 1970), la lumière étant faite sur le rôle de l'organisation communautaire dans les déplacements socio-économiques ainsi que dans les programmes de développement communautaire en milieu urbain ayant reçu une attention particulière (Clinard, 1966).

On a pu constater que les organisations communautaires naissent spontanément même dans les projets dont les résidants proviennent de diverses collectivités. Les liens sociaux se développent sous l'influence de divers facteurs : proximité physique (les voisins ont tendance à se lier d'amitié les premiers) ; intérêts communs (les familles qui ont des enfants en viennent à se connaître par l'intermédiaire de ces derniers) ; caractéristiques communes (ceux qui parlent le même dialecte, ceux qui sont originaires de la même ville) ; activités communautaires (la célébration de la *fiesta* est un facteur majeur de développement de l'esprit communautaire aux Philippines). Même les menaces réelles ou imaginaires qui pèsent sur la collectivité (programmes d'éviction du gouvernement, bandes de jeunes d'une autre collectivité) peuvent inciter les gens à mettre des associations sur pied.

Toutes choses étant égales, les perspectives du développement communautaire dans un projet donné sont directement liées à la présence d'organisations communautaires qui facilitent une meilleure participation des résidants à la conception des projets, à la mise en oeuvre de programmes et à l'évaluation. (L'existence même d'un leadership, même si, au départ, il est opposé au projet, est un signe positif.) La communication avec la collectivité gagne en intensité grâce aux organismes, et la mobilisation des ressources collectives s'en trouve d'autant facilitée. En règle générale, il est plus facile de commencer à travailler

avec des groupes existants que de mettre en branle un processus à partir de zéro.

Là où des communautaires sont déjà organisés au sein d'une collectivité, la mise en place d'un programme efficace de développement se trouve influencée par les facteurs suivants : 1) structures familiales en usage ; 2) sens d'appartenance à la collectivité ; 3) traditions d'entraide ; et 4) partisanerie politique. Chacun de ces facteurs mérite qu'on s'y arrête.

Structures familiales

Des études ont démontré que les décisions importantes, celles qui concernent la migration, l'emploi, l'emprunt, l'investissement dans une maison, etc., se prennent habituellement au niveau de la famille plutôt qu'à celui des particuliers. La décision peut même faire appel aux membres de la famille élargie, laquelle se porte fort bien dans la plupart des sociétés du Tiers-Monde. Même dans les villes, où l'on a pu observer une tendance à la constitution de familles naturelles et non élargies, on retrouve la famille élargie chez les pauvres. Dans nombre de secteurs défectueux, les familles naturelles constituent souvent la base des organisations communautaires, parce que les leaders comptent d'abord sur le soutien des membres de la famille.

À l'autre extrémité de l'éventail familial se trouvent les ménages dont le chef est une femme. Des enquêtes effectuées en Zambie, au Sénégal, au Salvador et en Jamaïque ont révélé que ces ménages constituaient de 20 à 30 % des familles des collectivités à faible revenu. Le secteur de squatters de la ferme pénitenciaire de Spanish Town, en Jamaïque, présentait une situation typique ; une enquête révéla que 25 % des familles avaient une femme comme chef (Stone, 1978).

Les ménages dont le chef est une femme vont de pair avec les unions par consentement mutuel. Des études révèlent que de telles unions sont extrêmement instables et qu'il n'est pas rare qu'une femme en contracte un certain nombre à l'âge où elle peut porter des enfants, de sorte qu'elle se retrouve souvent avec de nombreux enfants de différents conjoints, ceux-ci contribuant ou non au soutien des enfants. Une étude effectuée au Salvador a cependant constaté un taux élevé de transferts de revenus et de cadeaux dans les ménages dont le chef est une femme (Kaufmann et Lindauer, 1980).

Dans les pays où se pratique la polygamie, on observe aussi un taux plus élevé de ménages dont le chef est une femme dans les secteurs à faible revenu. C'est ce que l'on a pu observer dans un certain nombre de projets au Sénégal, par exemple, où il a fallu reformuler la définition traditionnelle de la famille pour adapter les critères de sélection à la réalité locale.

Quelles que soient les raisons expliquant le grand nombre de ménages dont le chef est une femme, il n'en reste pas moins que ceux-ci nécessitent une attention particulière : 1) ils ont tendance à avoir des revenus sensiblement inférieurs à ceux des autres familles ; 2) ils sont plus souvent locataires que propriétaires ; 3) ils présentent un taux supérieur de mobilité à l'intérieur de la collectivité ; 4) les femmes chefs de famille ont tendance à être peu instruites et à présenter un taux élevé d'analphabétisme ; 5) des études révèlent que les femmes chefs de famille sont beaucoup moins enclines à la participation, que ce soit l'assistance aux réunions ou la participation aux travaux d'entraide.

L'effet combiné de ces caractéristiques a pu être observé dans un programme d'amélioration lancé par le gouvernement de la Jamaïque et l'Agence améri-

caine pour le développement international, dans les *yards* de Kingston[1]. Une étude des *yards* a révélé que la plupart des pièces étaient louées à des femmes ayant une famille (Brodber, 1975). L'évaluation du programme a révélé que la participation des femmes à l'amélioration était très faible, du fait qu'elles étaient souvent trop occupées à essayer de gagner de l'argent ou à prendre soin de leurs enfants.

Le faible revenu de ces ménages leur interdisait aussi les contributions volontaires pouvant tenir lieu de travail communautaire. On ne comptait pratiquement aucune femme chef de famille sur la liste des leaders de la collectivité, le mariage officiel étant souvent une condition préalable au statut social.

Il y a plus. L'évaluation indiquait que les femmes chefs de famille considéraient le programme d'amélioration comme étant potentiellement nuisible à leurs intérêts : elles craignaient que l'amélioration incite les propriétaires à augmenter les loyers. Certaines femmes entrevoyaient, certes, des avantages à un milieu de vie plus propre, à une alimentation en eau plus fiable ou à l'existence de terrains de jeu pour les enfants ; mais elles estimaient que ces améliorations seraient encore plus avantageuses pour les propriétaires, et craignaient que, à long terme, l'augmentation de la valeur des propriétés conférerait au lieu un intérêt accru et que la concurrence dans la recherche d'espace ferait monter le coût de la vie.

Parce qu'elles ont tendance à ne pas participer aux affaires qui intéressent la collectivité, les femmes chefs de famille sont souvent exclues ou écartées du logement élémentaire. Cette exclusion devrait être une source de grande préoccupation pour les responsables parce qu'elle limite l'accessibilité au projet pour ces familles qui ont le plus besoin d'aide. Plutôt que de faire comme si le problème ne se posait pas ou de sacrifier les ménages dont le chef est une femme à l'efficacité du projet, il est possible d'assortir les projets de volets spéciaux pour aider les plus démunis ; la formation aux petits métiers, l'ouverture de crèches et de garderies et les services d'orientation pourraient faire partie des travaux réguliers de développement communautaire. L'agent du développement communautaire, qui se voit confier les aspects sociaux du logement élémentaire, doit être particulièrement ouvert aux besoins des groupes défavorisés comme les ménages monoparentaux. Le développement communautaire doit favoriser l'équité et la justice sociale, sinon le logement élémentaire ne sera bientôt qu'au service des mieux nantis.

Appartenance à la collectivité

Qu'on l'appelle esprit ou conscience communautaire, le partage d'une certaine identité entre les résidants d'un secteur est un facteur très important dans tout programme de développement communautaire. Ce sentiment d'appartenance à la collectivité se mesure assez facilement : 1) nombre et types d'associations ; 2) présence de leaders communautaires officiels ou non ; 3) limites réelles ou virtuelles de la collectivité ; 4) problèmes de la collectivité tels qu'ils sont perçus.

---

1. Le *yard* est une unité résidentielle urbaine en Jamaïque. Il comprend habituellement une enceinte, de forme circulaire ou rectangulaire, dans laquelle se trouvent trois ou quatre maisons. Les locataires de *yards* partagent robinets, toilettes et cuisines, mais occupent des chambres individuelles. En 1975, on a estimé qu'il y avait 50 000 *yards* à Kingston.

En plus de déterminer le nombre d'associations qui existent dans une collectivité donnée, l'agent de développement communautaire doit savoir quel rôle elles jouent, depuis combien de temps elles existent et dans quelle mesure elles parviennent à atteindre leurs objectifs. Les organisations communautaires ne sont habituellement pas actives toute l'année ; elles peuvent être en sommeil quelque temps pour redevenir soudainement actives et entreprenantes. Beaucoup d'entre elles exercent leur activité dans des secteurs forts limités. Ce qu'il importe de savoir sur ces organismes, toutefois, c'est que chacun est une réunion de particuliers qui partagent un intérêt commun, et que tous peuvent devenir le matériau avec lequel sera construit le véritable développement communautaire.

Il pourrait être trompeur de supposer que les organismes communautaires sont d'abord mis sur pied pour faire progresser les intérêts de la collectivité ; il est fort possible qu'ils soient surtout le reflet des structures de leadership de la collectivité. Il est courant, dans le développement communautaire, de pénétrer une collectivité par l'intermédiaire des leaders existants. Aux Philippines, ce processus consiste à obtenir la collaboration des membres élus du conseil *barangay*. En Indonésie, il s'agit d'approcher les membres désignés d'organismes locaux appelés *rukun warga* ou *rukun tetanga*. Dans la plupart des cas, toutefois, ces leaders sont des représentants du pouvoir établi et ne reflètent pas forcément les structures de pouvoir dans la collectivité. Il faut observer minutieusement les participants et obtenir la collaboration d'informateurs au sein de la collectivité pour comprendre véritablement le leadership des collectivités à faible revenu, compréhension absolument indispensable à la mise au point d'un programme de développement communautaire efficace.

Il est aussi important de connaître les limites de la communauté telles qu'elles sont perçues par les résidants, car cela reflète le degré de cohésion ou de fragmentation de la perception individuelle. Pour obtenir ce genre de renseignement, une méthode courante consiste à demander aux sujets interrogés lors d'une enquête par sondage de décrire les limites de la collectivité. Certains, délimitant la collectivité de façon fonctionnelle, l'assimilent au territoire desservi par une école primaire ou par une clinique de santé, par exemple. D'autres recourent à des marques physiques telles que routes, canaux ou voies de chemin de fer. D'autres utilisent les termes de compétence juridique des organisations existantes. L'analyse des limites de la communauté, telles que perçues par cette dernière, indique au planificateur du développement communautaire l'existence de communautés dans la communauté, l'imbrication ou le chevauchement des juridictions fonctionnelles et territoriales que les structures de pouvoir et d'influence, officielles ou non, englobent. Dans la mesure où ces informations permettent de mieux comprendre la collectivité, elles constituent une base de planification communautaire de bon aloi.

Pour illustrer la façon dont la perception des limites communautaires peut influer sur le rendement du programme, on peut examiner le cas de la participation communautaire au processus de réaménagement en pâtés de maisons de Tondo. Comme il a été indiqué plus haut, la principale initiative du processus de réaménagement a été prise par les résidants, organisés en groupes d'environ 20 familles occupant le pâté résidentiel à améliorer. Avec l'aide de techniciens du logement, les familles décidèrent où localiser les routes et autres services municipaux, les maisons particulières et les structures communautaires comme les écoles et les cliniques de santé. Toutefois, une fois que les plans des pâtés individuels furent terminés, les planificateurs constatèrent qu'ils n'al-

laient pas très bien ensemble. Les résidants d'un pâté pouvaient proposer qu'une route soit tracée jusqu'à une certaine limite, tandis que ceux du pâté voisin envisageaient un autre tracé. Les planificateurs durent résoudre ces conflits d'utilisation de la terre en faisant intervenir la notion de «super-pâté», suivant laquelle on définissait les réseaux routiers et de services en fonction de quatre ou cinq pâtés. Grâce à cette perspective élargie, les groupes de planification des divers pâtés furent en mesure de mettre au point des plans appropriés.

Il existe un parallèle entre la perception territoriale des communautaires et celle de leurs problèmes collectifs. En règle générale, les familles occupant un secteur restreint peuvent avoir un sens plus poussé de leurs problèmes communs, mais il est possible qu'elles ne perçoivent pas les implications globales de ces problèmes. Il incombe au programme de développement communautaire d'élargir la perception des problèmes par le groupe au-delà des limites immédiates de ses préoccupations. On observe une très forte tendance au particularisme dans les communautés à faible revenu et il revient aux agents du développement communautaire de décourager cette tendance et de faire en sorte qu'on oeuvre au bien de la communauté dans son ensemble.

Traditions d'entraide

Les agents de développement communautaire peuvent s'inspirer largement de l'entraide telle qu'elle se pratique traditionnellement dans les collectivités à faible revenu de la plupart des pays en développement. Nous avons déjà mentionné des traditions comme le *bayanihan* aux Philippines, ou le *gotong royong* en Indonésie. Il existe toutefois, dans d'autres pays, des traditions d'entraide qui sont plus directement liées à la construction de maisons et auxquelles les agents de développement ont fait appel dans le cadre du logement élémentaire.

En Afrique orientale, l'une des plus intéressantes traditions d'entraide est l'organisation de *mbati* ou groupes de construction de maisons. Au Kenya, en Tanzanie, en Ouganda et dans d'autres pays, ces groupes se composent habituellement de femmes qui mettent en commun leurs ressources et leurs aptitudes pour s'aider mutuellement à construire des maisons. Les membres versent des montants précisés dans une caisse commune. Ils pratiquent des activités génératrices de revenu, comme le labourage des jardins communaux, l'élevage d'animaux, la pratique de l'artisanat ; les gains provenant de ces activités vont grossir la caisse commune. Lorsqu'il y a suffisamment d'argent, chaque femme à son tour utilise les fonds pour acheter des matériaux pour la construction de la maison, mais toutes contribuent à la construction par leur travail. Activités rémunératrices et travaux de construction se poursuivent jusqu'à ce que tous les membres du groupe aient eu leur tour et soient convenablement logés.

Reconnaissant l'utilité de cette tradition, les responsables du logement à Nairobi ont mis sur pied, pour le projet de Dandora, deux types de groupes de construction, placés sous la surveillance de la section de développement communautaire : ceux composés de familles qui, avant de venir à Dandora, relevaient d'une circonscription donnée, et ceux composés de bénéficiaires du projet vivant près les uns des autres, dans le même quartier neuf. Il est intéressant de noter que, dans les deux groupes, les hommes ont été acceptés et se sont livrés à une activité traditionnellement pratiquée par les femmes.

Les groupes de construction ont fait l'objet d'une reconnaissance officielle de la part des autorités, puisqu'ils doivent s'enregistrer en vertu de la loi sur les sociétés. L'enregistrement officiel est très important, parce que les gens versent une contribution d'environ 50 ShK par mois au groupe et paient une cotisation dont le montant se situe entre 5 et 56 ShK, l'enregistrement contribuant à assurer la comptabilité des fonds. Les gestionnaires consentent également des prêts au logement à l'ensemble du groupe, en laissant à ce dernier le soin de déterminer quelle maison sera construite en premier (MEDIS, 1977).

À ce jour, l'expérience des groupes kényens de construction est des plus encourageantes : presque tous les groupes ont amassé des sommes considérables et les maisons des membres ont été construites une à une en collaboration. Comme il est interdit à quiconque de quitter le groupe tant que chaque membre n'a pas au moins une maison finie de deux pièces, la consolidation des habitations s'est effectuée à un rythme accéléré. Les agents de développement communautaire ont constaté qu'il faut fort peu intervenir auprès des groupes. Comme le processus de financement et de construction est le fruit de siècles d'évolution, chaque membre sait ce qu'on attend de lui et le groupe n'éprouve que fort peu de problèmes.

Partisanerie politique

Dans les communautés à faible revenu, il est important de savoir si les organismes communautaires sont capables de travailler harmonieusement ensemble. La partisanerie politique peut devenir un très grave problème dans les petites collectivités où les gens vivent pratiquement les uns sur les autres. En Jamaïque, c'est dans l'habitat défectueux et chez les squatters que s'est concentrée la majeure partie de la violence qui a éclaté au cours des élections de 1980. Les leaders locaux du Parti national populaire (PNP) et du Parti travailliste jamaïcain (JLP) furent tués, leur maison incendiée et leur famille terrorisée. Plus d'un an après les élections, les plaies des conflits partisans n'étaient pas encore guéries. Dans un secteur d'habitation nouvellement aménagé à Montego Bay, les familles qui s'opposaient en 1981 affichaient littéralement leurs couleurs en peignant leurs portes en vert ou en orange, les couleurs du PNP ou du JLP. Seule l'intervention opportune du gestionnaire du projet, qui ordonna que les portes soient repeintes d'une couleur neutre, le brun, prévint l'éclatement de troubles plus graves.

Les partisans, bien entendu, sont pour ou contre le pouvoir établi. L'histoire de la participation de la communauté à Tondo plonge ses racines dans le militantisme de la *Zone One Tondo Organization* (ZOTO). Fondée en 1970 par des activistes religieux qui enseignaient aux travailleurs des organisations communautaires des tactiques d'affrontement, la ZOTO se composait à l'origine de 39 organisations qui se réunirent pour faire pression sur le gouvernement en vue de l'amener à faire participer les résidants au processus de planification et de mise en oeuvre des programmes de logement. Une bonne part des efforts de la ZOTO portaient sur l'unique question de la terre de Tondo : on exigeait que la terre soit vendue aux résidants authentiques au prix de 5 ₱ par mètre carré. Toutefois, il s'agissait là tout simplement d'une façon de canaliser l'attention sur une question importante ; l'objectif principal de la ZOTO était d'accroître la conscience des pauvres jusqu'à ce qu'ils aient l'autonomie nécessaire pour planifier et développer eux-mêmes leur communauté.

Dans l'atmosphère tendue — on était à la veille de l'imposition de la loi

martiale — qui régnait à Tondo au début des années 70, les tactiques de la ZOTO aboutirent finalement à la violence. Quand ses partisans établirent une barricade humaine pour protester contre un projet de construction de route à Tondo, la police fut appelée et un étudiant fut tué dans l'émeute qui suivit. Faisant l'éloge de l'étudiant, la ZOTO écrivit (Laquian, 1976) :

> Il est mort pour avoir protesté contre l'attitude du gouvernement, qui a privé les résidants de Tondo de leurs droits de participer avec les planificateurs du gouvernement à l'aménagement du secteur. Les non-résidants doivent consulter les résidants et leur donner l'information nécessaire s'ils cherchent sincèrement à les aider à se doter d'une communauté plus belle et meilleure.
>
> La ZOTO estime que les gens du piquet de grève qui se battent contre les plans dénaturés du gouvernement doivent être entendus. On doit leur donner la chance de présenter leurs revendications à la table de négociation. Il faut recourir à la négociation et au processus démocratique, pas aux balles et à la force.

En temps normal, le droit de participer et d'être entendu au moment de la formulation des plans intéressant la collectivité va de soi. C'est donc un choc de constater que l'exercice de ce droit peut entraîner la perte de vies.

À la suite de la proclamation de la loi martiale en septembre 1972, la ZOTO et d'autres organisations semblables furent réduites au silence. Cette année là, le gouvernement des Philippines décida de mettre sur pied des *barangay*, qui devaient être les unités légitimes d'administration au niveau de la collectivité. Le *barangay* se composait de 200 à 500 familles d'une localité donnée, qui élisaient chaque année les membres d'un conseil, et où chaque membre avait une responsabilité particulière : santé, éducation, services de protection ou moyens de subsistance. Le conseil du *barangay* se voyait aussi confier des fonctions comme la distribution du riz à prix réduit, l'enregistrement des véhicules automobiles en vue du rationnement de l'essence en temps de pénurie et l'établissement de la liste des votants. On constitua des brigades de *barangay* qui reçurent une formation leur permettant d'accomplir certaines fonctions : lutte contre les incendies, direction de la circulation, maintien de la propreté dans la collectivité et répression des émeutes. Le *barangay*, en sa qualité d'unité administrative du plus bas niveau, se vit même accorder un pouvoir limité de taxation lui permettant de recueillir des ressources destinées à des projets d'intérêt local.

L'augmentation du pouvoir des conseils de *barangay* officiellement reconnus à Tondo réduisit la popularité de la ZOTO et des autres organisations militantes. Depuis que la *National Housing Authority* (NHA) a décidé qu'elle ne traiterait officiellement qu'avec les conseils de *barangay* pour toutes les questions relatives au logement élémentaire, la plupart des résidants ont gardé leurs distances par rapport aux organisations militantes. Au moment de la rédaction du présent rapport, le militantisme était important mais quelque peu discret. Ce silence n'est pas entièrement attribuable à la répression ; on a dit que les gens se tenaient tranquilles parce qu'ils avaient obtenu ce qu'ils voulaient. La terre de Tondo s'est vendue au prix réclamé, et les souhaits des résidants sont soigneusement pris en compte dans la formulation et la mise en oeuvre des programmes par la NHA. Tondo a changé ; nouvelles maisons, nouvelles routes et nouveaux centres communautaires ont fait leur apparition dans le secteur.

Il est pratiquement impensable que toutes ces réalisations auraient pu être possibles sans le militantisme et les sacrifices des leaders et partisans de la ZOTO. Au départ, certes, la partisanerie politique envenima les relations avec

le gouvernement, mais le taux élevé de participation communautaire à Tondo découle de cette situation. On peut dire sans risque de se tromper que, sans la ZOTO, Tondo n'aurait pas atteint le stade de développement actuel.

Participation de la collectivité

Les conditions existant dans les secteurs d'aménagement, telles qu'elles ont été décrites dans la section précédente, influent sans doute de façon importante sur le programme de développement communautaire, mais l'élément décisif du succès ou de l'échec de ce programme est la volonté des responsables du logement de favoriser la participation de la collectivité. S'ils souhaitent vraiment susciter la participation de la collectivité, ils doivent croire sincèrement que l'apport collectif influe de façon décisive sur l'issue du projet. Solliciter la participation tout simplement pour légitimer les interventions antérieures ne peut faire l'affaire, ni non plus les techniques manipulatrices de type relations publiques qui visent à projeter une bonne image de l'organisme en présentant un semblant d'appui de la collectivité.

En situation normale, les gens concernés sont désireux de participer aux programmes de logement élémentaire. 84,5 % des résidants de Tondo interrogés en 1979 estimaient que les consultations effectuées par la NHA au sujet du processus de réaménagement en pâtés de maison étaient «très importantes» et 12,7 % affirmaient qu'elles étaient «importantes» (NHA, 1980a, b). En dépit du long passé de conflits entre les autorités de la NHA et les résidants, 25 % seulement des répondants estimaient que les échanges entre les uns et les autres n'auraient «aucune incidence sur les programmes». En fait, 65 % affirmaient qu'ils étaient «très satisfaits» et 23 %, «satisfaits».

Il faut dire que les résidants de Tondo savaient en quoi allait consister leur contribution. Lorsqu'on leur a demandé d'indiquer les volets du programme sur lesquels ils voulaient être consultés, les répondants énumérèrent les points suivants, exposés ici en ordre d'importance : 1) taille des parcelles résidentielles, 2) modalités de répartition des parcelles, 3) plans d'utilisation de la terre pour le pâté de maison. Bien que la plupart d'entre eux aient convenu que ces points impliquaient des considérations hautement techniques, ils ont estimé qu'ils influaient directement sur leur sort et que la décision finale à cet égard devait donc leur revenir.

L'assiduité des résidants aux réunions constitue un important indicateur du niveau de leur implication communautaire. À Tondo, quelque 96,7 % des chefs de famille assistaient régulièrement aux réunions. On observa toutefois que 65 % d'entre eux ne participaient pas activement aux discussions ; ils semblaient se contenter de suivre les leaders et d'apporter leur appui lorsqu'on le réclamait. Ce n'est pas que les débats ne les intéressaient pas, mais ils estimaient que leurs leaders partageaient leur point de vue et qu'on pouvait compter sur eux pour obtenir ce que la communauté souhaitait.

Des observateurs ont noté, lors des réunions communautaires, l'importance de l'effet de mimétisme au cours des discussions. À Tondo, l'une des plus importantes décisions soumises à l'attention des assemblées portait sur l'option de réaménagement en pâtés de maison. Le plan A proposait un réaménagement en pâtés qui perturberait le moins les maisons et les structures : toute l'activité relative à la taille des parcelles, à l'emplacement des maisons, à l'alignement des rues et aux services serait effectuée de manière que pas plus de 25 % des

structures soient déplacées. Certains participants disaient : «as is, where is» (pas de changement, pas de déplacement).

Le plan B entraînait le déplacement de 26 à 50 % des structures, et le plan C était le plus radical de tous : il prévoyait de limiter la taille des parcelles à 30 m² au minimum et à 96 m² au maximum, de réaligner les rues et de déplacer les maisons de telle manière que 50 % des structures seraient touchées. Comme cette rationalisation de l'utilisation des terres ne pouvait répondre aux besoins de toutes les familles, le plan devait entraîner le déversement de plus de 20 % des ménages et leur réinstallation dans un secteur distant de 3 km.

Bien que le temps pour discuter des trois options ne manquait pas, les chercheurs qui assistaient aux délibérations constatèrent que les résidants s'étaient fait rapidement une idée et avaient voté pour le plan C dans des proportions écrasantes. Ces derniers savaient que cette option entraînerait le plus de perturbations, et que c'était la plus coûteuse. Toutefois, abondant dans le sens de leurs leaders, ils estimaient que le plus important pour eux était «la répartition équitable des parcelles». Voyant la disposition en quadrillage des maisons et des rues, ils en aimaient l'apparence moderne. Enfin, ils estimaient que le plan C, définissant clairement les limites entre les parcelles, réduirait les sources de différends entre les familles, différends qui aboutissaient souvent à des conflits et même à la violence.

C'étaient là des raisons bien logiques pour choisir le plan C. Toutefois, pour les observateurs, c'était le soutien ouvert et précoce qu'avaient apporté les leaders de la collectivité au plan qui semblait avoir suscité une décision rapide. Même si les responsables de la NHA s'efforçaient d'être impartiaux, il était tout à fait évident qu'ils étaient aussi en faveur du plan C. Parce que leurs préférences semblaient coïncider avec les choix de l'autorité, la plupart des résidants suivirent les leaders et la NHA.

L'expérience de Tondo révéla, par conséquent, que lorsque la base insiste pour que sa voix soit entendue au cours du processus de prise de décision, l'organisme du logement a avantage à écouter. Si, d'une part, les gens savent ce qu'ils veulent et si, d'autre part, tout organisme responsable du logement doit éclaircir les aspects techniques tout en laissant la décision finale à la collectivité, cela doit être vrai dans les programmes de logement élémentaire. Enfin, de nouveaux moyens de participation communautaire aideraient l'organisme et la collectivité à faire les choix appropriés. La véritable participation communautaire nécessite le respect mutuel entre organisme et population et repose sur le principe selon lequel les deux parties aspirent au mieux-être de tous.

Mise en oeuvre du projet

La participation à la mise en oeuvre des programmes d'habitation a fait l'objet d'une analyse détaillée dans le chapitre portant sur l'entraide et sur l'initiative personnelle. Comme il avait été mentionné alors, l'une des raisons pour susciter la participation au processus de mise en oeuvre du projet, c'est de réduire les coûts. On a soutenu que si les participants font appel à leur propre main-d'oeuvre pour les travaux de construction, s'ils sont autorisés à exécuter les travaux suivant leurs disponibilités, s'ils sont encouragés à s'entraider de manière que les aptitudes de chacun soient utilisées de façon optimale et si on leur laisse la plus grande liberté dans le choix du modèle de maison, des matériaux et du

mécanisme de financement, les coûts globaux du projet s'en trouveront réduits.

Malgré l'importance de la réduction des coûts, il convient de voir dans la participation plus qu'un mécanisme de réduction. Les expériences vécues en divers pays ont révélé que, lorsqu'on autorise des participants à un projet à concevoir eux-mêmes le modèle de leur maison, ils mettent au point des structures qui conviennent davantage à leurs besoins, structures qui seront faites des matériaux qu'ils préfèrent et dont le coût sera dans les limites de leurs moyens. L'acquis le plus précieux, toutefois, est l'engagement des résidants à l'endroit de leur maison, de leur quartier et de leur collectivité. Comme les plans et modèles utilisés dans le cadre du projet viennent d'eux, ils sont davantage enclins à y consacrer des ressources et à faire des sacrifices pour eux. Quels que soient les problèmes qui surviennent, ils ne peuvent s'en prendre aux gestionnaires ni à d'autres boucs émissaires ; ils sont forcés de faire face aux problèmes et de trouver leurs propres solutions.

La participation au processus de mise en oeuvre du programme de logement est si souhaitable qu'on observe parfois une tendance, chez les responsables, à abuser du processus, comme au Salvador, où les familles doivent participer à des travaux d'entraide pour avoir droit à une parcelle dans le projet. L'excès de zèle en ce domaine, quelle que soit la valeur des raisons qui le motivent, peut compliquer les choses pour les participants. Il peut donner lieu à des programmes paternalistes qui, en fait, font entendre aux bénéficiaires que les responsables ont raison, que le travail d'entraide est bon pour eux et qu'ils doivent faire ce que veut l'organisme ou alors ils n'auront pas droit aux avantages. Le fait que 30 % des familles impliquées dans certains projets de la *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima* (FSDVM) s'en sont retirées avant la fin des travaux d'entraide était révélateur des réactions de la collectivité. La présence prépondérante, parmi ceux qui se retirèrent des projets, de petits métiers et de locataires à revenu modeste indiquait également que l'obligation à l'entraide jouait en défaveur des intérêts de certains, dont les besoins en matière de logement auraient pu être satisfaits si seulement l'organisme avait été un peu plus souple et un peu moins hautain.

Coordination entre les organismes

L'un des problèmes auquel il faut faire face, dans les programmes de logement élémentaire, est celui de la multiplicité des efforts accomplis par divers organismes. La solution bureaucratique classique est la coordination de tous les organismes concernés par un palier supérieur d'administration. Cette façon de procéder fonctionne dans de nombreux programmes mais, malheureusement, le logement est un domaine qui, par sa nature même, fait appel à l'action de nombreux organismes. Même un ministère à gros budget, comme celui du logement, n'est guère en mesure d'influer sur tous les facteurs qui interviennent dans un projet de logement élémentaire. D'autres organismes, comme ceux qui assurent les services d'eau, d'électricité, d'éducation et de bien-être social, ont leur propre autorité et leur propre pouvoir. Ils peuvent accepter de coordonner leurs efforts avec ceux du ministère du logement, mais ils répugneront à être coordonnés par lui.

La coordination entre les organismes oeuvrant dans un projet de logement élémentaire doit être d'en-bas plutôt qu'imposée d'en-haut. Tout organisme vise toujours un secteur particulier : il peut s'agir du secteur d'aménagement

lui-même ou de collectivités et de quartiers plus petits dans le secteur. En bout de ligne, les derniers responsables de l'autorité sont les clients et bénéficiaires supposés des programmes des organismes. Quoi de plus logique, alors, que de coordonner les efforts des divers organismes au niveau de l'utilisateur du service lui-même, c'est-à-dire la communauté?

Si les communautés étaient organisées, elles seraient dans une position solide pour coordonner les efforts des organismes en indiquant ce qu'elles veulent, ce qu'elles sont prêtes à soutenir et ce qu'elles combattront. Ce genre de coordination nécessite de sa part la cohésion, car il arrive fréquemment que les organismes poursuivent des politiques fondées sur le principe qu'il faut diviser pour régner. Dans les collectivités à faible revenu, il est courant de voir ces organismes publics favoriser l'émergence de groupes clients particuliers afin de parvenir à leurs fins : le ministère de l'éducation mettant sur pied des associations parents-maîtres, la commission de police se dotant d'agents de relations avec la collectivité, l'organisme chargé du bien-être social créant des clubs de jeunes et de mères, etc. Si les membres d'une communauté acceptaient une telle fragmentation, ils ne seraient plus que les jouets des rivalités entre les organismes. Si, au contraire, les résidants eux-mêmes mettent sur pied leurs propres organisations locales, ils peuvent faire du développement à la base et susciter la coordination au niveau de la communauté.

La tâche de l'organisme de développement communautaire dans le logement élémentaire consiste à mettre sur pied, au niveau de la communauté, une organisation qui non seulement s'intéresse aux besoins des participants mais qui tente également d'accomplir la coordination entre les organismes. Dans la plupart des cas, il pourrait s'agir d'un organisme parapluie unique englobant de nombreuses autres organisations. C'est le cas du conseil de *barangay* aux Philippines, des sections locales du *United National Independence Party* (UNIP) en Zambie ou des groupes d'entraide au Salvador. Ces organismes, qui poursuivent leurs propres objectifs, regroupent des représentants de tous les secteurs d'intérêt et dont les buts sont particuliers. Les intérêts de la collectivité locale pourraient être clarifiés par ces organismes, ce qui permettrait une meilleure coordination des efforts des organismes gouvernementaux qui font affaire avec la collectivité. Assurer la cohésion des résidants par l'intermédiaire de leurs organisations peut aider les organismes publics à déterminer la meilleure manière de soutenir les activités locales, dissuadant ainsi les gouvernements d'imposer leurs propres programmes aux bénéficiaires.

Coûts du développement communautaire

L'une des critiques formulées à l'endroit des organismes de développement communautaire est que leur mise sur pied et leur fonctionnement entraînent des dépenses considérables. Outre les salaires, il faut compter les coûts : formation, campagnes d'information et de publicité, organisation d'assemblées et de réunions communautaires et transport. En revanche, il n'est pas facile de déterminer le rendement de ces organismes. Telle section technique peut construire des routes et des maisons, telle section des finances, collecter les frais d'amortissement et les autres paiements ; dans les deux cas, l'activité est quantifiable. Il est, toutefois, difficile de déterminer ce que font les responsables du développement communautaire, et presque impossible de le quantifier ; il n'en va toutefois pas de même des coûts qu'elle entraîne.

Pour apprécier le rôle du développement communautaire dans les programmes de logement élémentaire, il peut être utile de se demander ce qui arriverait si l'unité n'existait pas et si les besoins des résidants n'étaient pas pris en ligne de compte dans la formulation et l'exécution des programmes. Dans le projet de Tondo, l'on a tenté de faire une telle appréciation, bien sûre subjective. Quels étaient les «coûts» des initiatives antérieures pour lesquelles on n'avait pas pris en ligne de compte les souhaits des participants?

Parmi ces coûts, il faut mentionner les sommes énormes consacrées aux opérations de la police, de l'armée et des services de renseignements en vue de supprimer le militantisme à Tondo. Nombre de ces opérations firent appel au personnel existant, mais d'autres, destinées à réprimer des émeutes et des manifestations, nécessitèrent des ressources supplémentaires. Ces dépenses auraient peut-être été évitées si l'on avait pris suffisamment tôt des mesures pour susciter la participation de la collectivité.

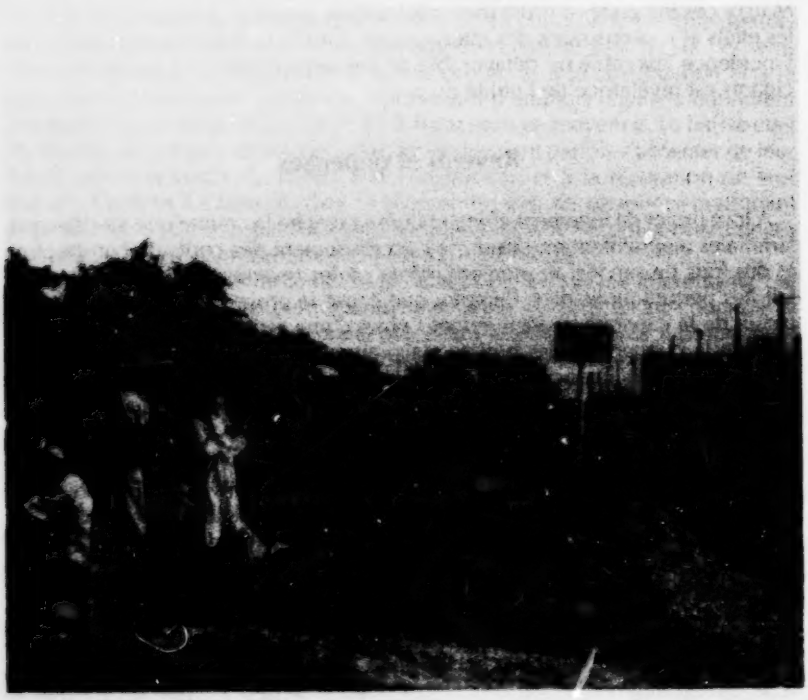
Il y avait aussi le coût des activités qui n'ont pu être poursuivies, les participants s'y opposant. Il y avait les coûts que durent assumer ceux dont la maison avait été démolie, ceux qui furent transplantés dans d'autres secteurs et ceux qui perdirent leur emploi à cause du déplacement. Mentionnons aussi les leaders qui furent arrêtés, forcés de se cacher ou tués.

Combien a pu coûter un tel manque de coordination des activités? On peut vraisemblablement déterminer la valeur financière des mois-personnes consacrés par les autorités à la pacification des activistes. Ou même le coût des opérations de l'armée et de la police lors des raids, des arrestations massives et de la répression des émeutes. Comme il existait des estimations du nombre de résidants de Tondo ayant participé à des manifestations, il est possible de déterminer, en mois-personnes, l'énergie consacrée à ces activités. De plus, les coûts de renonciation qui se rattachent à ces activités doivent être énormes.

On peut soutenir que la mise sur pied d'un processus de participation communautaire n'aurait sans doute pas arrêté le cours des événements, mais cela n'aurait pas nui et aurait peut-être contribué à canaliser l'énergie des résidants vers des fins plus constructives, puisque le degré de collaboration des participants lors de la mise en oeuvre d'un projet aide à déterminer le coût global de celui-ci. S'ils ne collaborent pas et absorbent eux-mêmes la plupart des coûts reliés au projet, ils doivent être épaulés par le gouvernement. Dans la mesure où ils opposent une résistance active aux efforts du gouvernement, les coûts totaux du projet subissent une hausse correspondante.

RÉPERCUSSIONS DES PROJETS

8



À Dakar, Sénégal, on attend l'autobus : tout projet d'aménagement excentrique peut occasionner des problèmes de transport.

Le modèle de recherche employé dans les études d'évaluation financées par le CRDI et la Banque mondiale posait comme variables indépendantes les interventions, dans le cadre du projet, au niveau de l'amélioration et de la viabilisation et, comme variables dépendantes, les effets et les répercussions de ces interventions. Comme il a déjà été mentionné, les interventions comprenaient : un emplacement pour la maison, les services d'eau et d'hygiène, des locaux communautaires et des matériaux. On s'attendait à ce que ces interventions, séparément ou en combinaison, auraient des effets et des répercussions mesurables sur les facteurs suivants : revenu et dépenses, emploi, qualité du logement, accès aux services de base, santé, migration et valeur de la terre dans le secteur aménagé et dans les secteurs avoisinants.

Les chercheurs admettaient qu'il serait difficile de rattacher directement divers types de répercussions à des interventions particulières. Le jeu des variables devait influer sur la nature et sur l'orientation des répercussions. Le mariage de diverses interventions pouvait aussi embrouiller les répercussions sur le projet. Malgré ces difficultés d'ordre méthodologique, toutefois, il importe de dégager les effets et répercussions des interventions dans le cadre du projet, parce que l'incidence favorable ou défavorable de ces interventions sur la vie des participants est révélatrice de l'utilité du projet.

Revenu et dépenses

À tout projet de logement élémentaire se rattache la crainte que les dépenses familiales augmentent en raison de l'accroissement des coûts de construction et des frais de service au moment même où les revenus familiaux chutent du fait des perturbations dans l'emploi que cause le projet de logements. Les niveaux de la capacité financière font l'objet d'une estimation minutieuse à l'étape de la conception des projets mais, comme on a pu le constater dans le cadre des projets financés par la Banque mondiale, les estimations de la part du revenu que les familles peuvent consacrer au logement peuvent se situer entre 5 et 50 %. Cet écart énorme peut être attribuable à la variété des définitions du revenu ainsi qu'aux types de dépenses dont il est question.

Afin de déterminer l'incidence de la participation à un projet de logement élémentaire sur les flux du revenu, on a effectué au Salvador, de 1976 à 1980, une étude longitudinale portant sur 526 familles. Celles-ci furent divisées en deux groupes, l'un *expérimental*, composé de 197 familles qui vivaient dans des secteurs aménagés dans le cadre de projets de la *Fundación Salvadoreña de Desarrollo Y Vivienda Mínima* (FSDVM) et l'autre *de contrôle*, composé de 329 familles vivant dans un habitat défectueux. Des données sur le revenu des deux groupes furent collectées en 1976, en 1979 et en 1980 afin de déterminer si le revenu augmentait ou décroissait avec le temps. L'étude révéla que le revenu des deux groupes s'était accru avec le temps, dans une proportion d'environ 70 % chez les participants au projet et de 75 % chez les non-participants.

Rien ne permettait toutefois de conclure que la participation au projet avait une incidence défavorable sur les flux du revenu des familles du groupe expérimental (Bamberger et alii, 1980).

Si le logement élémentaire n'a pas d'incidence défavorable sur le revenu, est-il possible qu'il entraîne un accroissement des dépenses au chapitre du logement au point que les familles soient forcées de réduire leurs dépenses dans les domaines de l'alimentation, des médicaments et des autres biens de première nécessité, parce qu'elles doivent consacrer plus de ressources au logement? La même étude longitudinale permit de constater que les dépenses des participants avaient effectivement augmenté : elles étaient passées de 3,95 ₡ par personne en 1976 à 5,7 ₡ par personne en 1980, ce qui représentait une augmentation de 44 %. Toutefois, les dépenses d'alimentation des participants ne présentaient pas de différences significatives par rapport à celles des non-participants. Au chapitre des médicaments et du transport, elles ne présentaient pas non plus de différences significatives d'un groupe à l'autre.

Les études salvadoriennes sur les revenus et les dépenses couvrirent une période de trois ans. Des études semblables furent effectuées à Tondo, mais, en l'occurrence, on s'intéressa plus particulièrement à la période dite de stress maximal, c.-à-d. la période de trois mois au cours de laquelle les familles durent quitter leur lieu de résidence d'origine pour emménager dans une parcelle voisine que leur désignait le programme de réaménagement en pâtés de maison de la *National Housing Authority* (NHA, 1978d).

Les études réalisées à Tondo révélèrent que, au cours de la période de trois mois, les dépenses familiales moyennes augmentèrent de 170 %. Sur l'ensemble des dépenses, quelque 64,9 % furent consacrés à la construction et à la réparation des maisons. Les revenus provenant d'emplois réguliers connurent une baisse, passant de 512,35 à 339,12 ₱ par mois en moyenne. La baisse était attribuable au fait que les soutiens de famille devaient parfois s'absenter de leur travail pour consacrer du temps à la construction et à la réparation de leur maison. Comme il s'agissait, dans la plupart des cas, de personnes pratiquant de petits métiers ou occupant des emplois non assortis de vacances ni de congés de maladie, ils ne gagnaient rien s'ils ne travaillaient pas.

L'étude de Tondo permit toutefois de faire une constatation intéressante : le revenu total des familles participantes augmenta de 51,9 % au cours de la période considérée. Durant le mois précédant le déménagement proprement dit, les parents et amis des familles offrirent des cadeaux en espèces et versèrent des paiements de transfert, à un point tel que 44,2 % du revenu familial total se composait de ces diverses contributions. Ainsi, en dépit de la baisse du revenu provenant d'un emploi régulier, le revenu familial connut une augmentation nette du fait des cadeaux et des contributions.

L'étude de Tondo révéla que, au cours des trois mois de la période de stress maximal, les familles dépensaient trop, les dépenses équivalant à 108,6 % de leur revenu total moyen. Pour faire face à cet excédent de dépenses, on recourait à des emprunts dans le cadre du programme de prêts de matériaux de la NHA ou aux prêts de sources privées. La période de fortes dépenses au chapitre de la construction durait environ quatre mois à partir du moment où la famille emménageait. La part du revenu consacrée aux matériaux et à la main-d'oeuvre au cours de cette période équivalait à un montant se situant entre 20 et 33 % des dépenses totales. Après la période de quatre mois, toutefois, on observait une baisse des dépenses consacrées à l'habitation, qui excédait rarement 2 % par mois. La structure des dépenses révélait donc que le rythme de

la consolidation des habitations était passablement rapide, après quoi les dépenses consacrées à l'habitation s'établissaient à un niveau plus abordable.

Comme au Salvador, l'étude de Tondo analysait la part du revenu consacrée à l'alimentation. Dans l'ensemble, les sommes consacrées à l'alimentation augmentèrent en raison de la tradition philippine voulant que les bénévoles participant à la construction ou à l'amélioration soient nourris, même s'ils n'étaient pas rémunérés. Quant à la part des dépenses totales qu'elles représentaient, toutefois, les sommes consacrées à l'alimentation diminuèrent de façon nette, passant de 33 à 25 %. Cette structure se maintint environ deux mois après le déménagement, après quoi elle se stabilisa. La baisse des dépenses au chapitre de l'alimentation était naturellement le résultat d'une augmentation des dépenses à l'égard du logement.

Comme on s'y attendait, la structure des revenus et dépenses différait dans des proportions appréciables selon qu'on considérait les familles dont les revenus étaient relativement faibles ou élevés. Chez les familles de Tondo considérées comme pauvres, 65,5 % des dépenses totales étaient consacrées à l'alimentation, contre 22,6 % dans le cas des familles à revenu plus élevé. Les familles pauvres consacraient aussi beaucoup plus aux services : l'eau, l'électricité et le combustible représentaient 6,1 % des dépenses chez les pauvres, mais 3,9 % chez les familles plus à l'aise. Les familles les plus à l'aise consacraient davantage, proportionnellement, aux réparations et à la construction, à l'éducation et aux loisirs. La part du revenu total économisée sur une période de 12 mois était de 13 % dans le cas des familles pauvres et de 52,6 % dans celui des familles plus à l'aise.

Dans le cadre d'études sur les revenus et dépenses d'un échantillonnage de familles de la communauté de Lilanda, en Zambie, 38 % affirmèrent que leur revenu avait augmenté après le projet, 35 % qu'il avait baissé et 27 % que leur revenu n'avait pas connu de modification significative (Sanyal et alii, 1981). En fait, environ 38 % des familles affirmèrent que, après leur installation dans la communauté, leurs dépenses au chapitre de l'habitation avaient diminué. Des études semblables dans la collectivité de George indiquèrent que le fait d'habiter dans un secteur aménagé n'avait pas entraîné de réduction des dépenses au chapitre de l'alimentation et des autres biens de première nécessité.

Emploi

En ce qui concerne l'emploi, les interventions dans le cadre des projets de logement élémentaire ont consisté à affecter des travailleurs aux travaux de construction, à encourager les résidants à participer aux travaux d'entraide et aux activités d'initiative personnelle, à aménager des emplacements destinés à des établissements industriels et commerciaux, à offrir des prêts à la petite entreprise et à apporter une assistance technique. Les concepteurs prirent conscience précocement des effets néfastes des projets de viabilisation sur l'emploi. On observe maintenant une forte tendance en faveur de l'amélioration, modèle qui ne perturbe pas l'activité de la population.

Contrairement à ce que l'on croyait généralement, le chômage dans l'habitat défectueux n'était pas si élevé. Une étude portant sur Matero, Lilanda et George, à Lusaka, a montré que les taux de chômage s'y établissaient respectivement à 1,3 %, 2,4 % et 2,7 %. À Lilanda, quelque 92,4 % du revenu familial total étaient constitués de salaires provenant d'un emploi ; à George, ce

sont 93,4 % qui provenaient de la même source. Outre le soutien de famille principal, d'autres membres de la famille contribuaient au revenu familial. À Lilanda, 4,6 % du revenu familial provenaient de travail à temps partiel.

Au Salvador, conjoints et autres membres des familles à faible revenu contribuaient aussi dans des proportions appréciables au revenu familial. Au cours de l'étude de trois ans dans le cadre de laquelle on compara la situation des familles qui participaient aux projets de la FSDVM et celle de familles qui n'en étaient pas, on a constaté que la situation de l'emploi du soutien de famille principal n'avait guère changé avec le temps, alors que celle des conjoints et autres membres de la famille avait changé. En règle générale, les conjoints et autres membres des familles participantes continuèrent à travailler en plus grand nombre que ceux des familles du groupe de contrôle. La contribution de ces personnes au revenu familial total était importante. Toutefois, il était difficile de déterminer si le travail des conjoints et autres membres de la famille découlait de la nécessité de gagner de quoi faire face aux coûts rattachés au projet ou, tout simplement, du fait que les secteurs d'aménagement offraient plus de possibilités d'emploi.

D'aucuns ont exprimé des préoccupations relativement au fait que l'institutionnalisation de la vie dans le logement élémentaire perturberait quelque peu le secteur des petits emplois. Le déplacement vers des secteurs viabilisés, par exemple, a pu perturber l'activité des colporteurs et vendeurs ainsi que la trame délicate, basée sur la confiance mutuelle, des relations entre vendeurs et acheteurs. Il se pratique certaines activités économiques illégales dans l'habitat défectueux et chez les squatters, mais il serait probablement plus facile de les contrôler dans les secteurs d'aménagement. Le relogement dans ces secteurs aménagés peut aussi rendre les déplacements plus difficiles et coûteux, conséquences susceptibles de décourager certains vendeurs, porteurs et autres personnes qui exercent des emplois semblables dans les foules du centre-ville.

Des études portant sur le projet de viabilisation de Dandora, à Nairobi, indiquèrent toutefois que la vente parallèle et même les activités économiques illégales (brassage et vente de bière et autres boissons alcooliques) ne cessèrent pas avec le relogement dans le secteur d'aménagement. Dans le cas de Tondo, l'apport d'argent dans la région découlant de la construction et d'autres activités entraîna même une augmentation des ventes des magasins *sari-sari* et d'autres vendeurs. De nouveaux commerces gravitant autour de l'achat et de la vente de matériaux neufs et usagés firent leur apparition dans la région. Les membres de certaines familles trouvèrent même des emplois rémunérateurs dans le domaine du bâtiment.

Pour une raison ou une autre, les initiatives à caractère plus officiel d'amélioration de l'emploi dans les secteurs du logement élémentaire ne réussirent guère. Les moyens et gros entrepreneurs du secteur du bâtiment créèrent moins d'emplois que prévu. Même dans les cas où les entrepreneurs étaient tenus d'engager des résidants des secteurs d'aménagement, comme en Jamaïque, les résultats ne furent pas satisfaisants. L'aménagement de secteurs industriels et commerciaux n'a pas attiré autant d'entrepreneurs que prévu, étant donné, surtout, des problèmes au niveau des services. La mise au point de programmes de prêts à la petite entreprise a pris du temps et, dans certains pays, on a observé un taux élevé de défaut de rembourser. Les expériences de coopératives n'apportèrent pas non plus les résultats constructifs attendus.

Il est possible que les résultats insatisfaisants dont il est fait état ci-dessus ne fassent qu'indiquer combien il est difficile d'insuffler de la vitalité dans le sec-

teur parallèle en employant des moyens officiels. Les expériences vécues dans le cadre de divers projets révèlent qu'il existe une tendance à suradministrer les programmes lorsqu'on a recours à la bureaucratie. Nous avons déjà fait état, dans une autre partie du présent document, des lourdes et interminables formalités de traitement des prêts à la petite entreprise et du caractère exagérément académique et organisé des programmes de formation. Le mieux que puissent faire les projets de logement élémentaire est peut-être de déranger le moins possible les activités commerciales parallèles normales et de faire en sorte que les activités rattachées au projet n'entravent pas artificiellement les processus économiques. Il conviendrait peut-être de confier la tâche consistant à encourager l'emploi dans le secteur parallèle à d'autres groupes (au secteur privé, si besoin est) mieux équipés pour ce faire. C'est ce qui se fait déjà dans le cadre de certains projets philippins. Il vaudrait peut-être la peine d'essayer de faire de même dans d'autres pays.

Qualité du logement

La possibilité de posséder une maison est sans doute la motivation la plus importante des participants au programme de logement élémentaire. Bien que le taux de possession d'une maison dans les secteurs défectueux soit plus élevé qu'on pourrait le croire, la propriété foncière, dans ces secteurs, s'accompagne habituellement d'éléments d'insécurité découlant du caractère illégal de l'occupation de la terre, des risques d'incendie et d'autres catastrophes et d'un manque généralisé de services. Le logement élémentaire procure sécurité, légalité et services améliorés. Ces avantages entraînent des coûts plus élevés, mais les familles savent que leur investissement signifie un meilleur rendement.

On a procédé à des évaluations comparatives minutieuses de la qualité du logement entre secteurs aménagés et défectueux. Au Salvador, l'ampleur du peuplement des *mesones* loués, des colonies illégales, des zones de squatters et des secteurs aménagés dans le cadre des projets de la FSDVM fut étudiée en 1980. Si l'on se base sur le nombre de personnes par pièce comme indication du taux d'encombrement, les colonies illégales étaient les moins peuplées (2,0), suivies des secteurs aménagés de la FSDVM (2,5), des *mesones* (3,0) et des *tugurios* ou secteurs de squatters (4,0). Si l'on se base sur la superficie de la partie couverte des espaces habitables, les colonies illégales arrivaient encore au premier rang, avec 14,3 m² par personne, suivies des secteurs aménagés dans le cadre des projets de la FSDVM, avec 9 m² par personne, les *mesones*, 8,3 m² par personne, et les *tugurios*, 6 m² par personne (Bamberger et alii, 1980).

Outre l'amélioration de la qualité de l'habitat qu'implique la participation à un projet de logement élémentaire, l'habitation occupée dans le cadre du projet a fortement tendance à s'améliorer encore avec le temps. C'est ce qu'ont révélé les études effectuées en Zambie, dans lesquelles on a mesuré les indicateurs de l'encombrement en 1975 et 1976 puis de nouveau quelques années plus tard, en 1979 et 1980. Les études révélèrent que le pourcentage des ménages comptant cinq personnes ou moins vivant ensemble était passé de 66 %, en 1975–1976, à 77,2 %, en 1979–1980 (Sanyal et alii, 1981).

Une évaluation de la qualité du logement effectuée par les participants aux projets eux-mêmes fut des plus positives, ce qui n'est pas fait pour étonner. Dans une enquête portant sur des ménages de Lilanda, 92,7 % des sujets in-

terrogés affirmèrent que la qualité de leur habitation était bonne, 0,8 % mauvaise et 5,7 % entre les deux extrêmes. Le même échantillonnage de Lilanda s'étant vu demandé si la qualité de son logement avait augmenté ou non, 85,2 % affirmèrent penser qu'elle avait augmenté, 2,5 % qu'elle avait baissé et 12,3 % qu'elle n'avait pas changé.

Le type de matériaux utilisés constitue un autre indicateur de l'amélioration de la qualité du logement. Une étude comparative réalisée à Tondo en 1978 et 1979 révéla que 17,3 % des maisons étaient faites de matériaux récupérés ou de rebut en 1978 contre 6,9 % seulement en 1979. En 1979, quelque 22,6 % des maisons étaient faites d'un mélange de matériaux légers et récupérés et 27,7 % de matériaux légers. En 1978, 44,2 % de toutes les maisons étaient faites de matériaux légers. C'est dans le nombre de maisons faites de matériaux mixtes, légers et lourds, que fut observée la plus grande amélioration, ce nombre passant de 27,2 % en 1978 à 34,5 % en 1979. Le pourcentage des maisons faites de matériaux lourds connut une baisse, passant de 11,3 à 8,3 % ; cette baisse fut toutefois attribuée au fait que le processus de réaménagement en pâtés avait entraîné la démolition de certaines des maisons et qu'il fallait un certain temps aux ménages pour consolider leur habitation. Des observations faites à Tondo en 1981, bien qu'elles ne fussent basées sur aucun échantillonnage scientifique, donnaient l'impression que les maisons faites de matériaux lourds dominaient par le nombre (NHA, 1980a,b).

Accès aux services

Plus important encore que les améliorations du milieu physique, l'accroissement de l'accès aux services de base des familles participant au logement élémentaire peut servir de mesure de la qualité de l'habitat. Dans presque tous les pays ayant fait l'objet d'une évaluation, on a observé des améliorations au chapitre de l'accès aux services.

Au Salvador, on a comparé la situation des services de trois types d'établissements : les *mesones*, les établissements illégaux et les secteurs de squatters. C'est dans les secteurs de squatters qu'on observa les pires conditions : 40,8 % des ménages puisaient leur eau à même les cours d'eau ou des puits ouverts, 83,5 % utilisaient des latrines ou n'avaient pas de toilettes du tout, 78,4 % s'éclairaient au gaz ou au pétrole et 19,6 % devaient se contenter de bougies. La situation était légèrement meilleure dans les *mesones* loués : 100 % des ménages avaient accès à des services communs d'approvisionnement en eau ou pouvaient acheter de l'eau auprès de vendeurs, 68,2 % avaient accès à des toilettes communes et 86,1 % pouvaient s'éclairer à l'électricité. L'accès aux services était encore meilleur dans les établissements illégaux : 45,2 % des ménages étaient raccordés individuellement à une source publique d'alimentation en eau, 15 % étaient raccordés à des égouts publics et 79,3 % s'éclairaient à l'électricité. En comparaison avec la situation dans les projets de la FSDVM, toutefois, tous les types d'établissements mentionnés ci-dessus arrivaient derrière au chapitre de l'accès aux services, puisque tous les foyers des projets étaient dotés de services d'eau, d'hygiène et d'éclairage (Bamberger et alii, 1980).

Examinons maintenant la distance moyenne que doivent parcourir les gens pour profiter d'un service. Une évaluation a montré que les familles de la FSDVM devaient couvrir la moins grande distance pour se rendre aux écoles,

aux téléphones publics, aux terrains de jeux, aux parcs et aux bureaux de la compagnie d'électricité ; les familles des *mesones* avaient plus facilement accès aux installations médicales, au transport public et aux marchés ; les squatters étaient les plus proches de leur lieu de travail. En terme de distance à parcourir, les résidants des établissements illégaux étaient les plus défavorisés au chapitre de l'accès aux services du fait que ces établissements se situaient majoritairement à la périphérie de la ville.

Dans le projet d'amélioration de Tondo, ce sont les réparations du système d'hygiène et de drainage entre 1978 et 1979 qui apportèrent le changement le plus notable. Au cours de l'année, la proportion des ménages utilisant des toilettes à siphon passa de 38,5 à 45,8 % et le pourcentage des familles utilisant des latrines passa de 8,8 à 4 %. Dans la partie basse de Tondo, victime chaque année des crues dans le passé, la proportion de maisons dotées de conduits souterrains passa de 14,8 à 27,2 % et le pourcentage de maisons dépourvues de tout système de drainage décrut, passant de 37,9 à 19,4 %. Malheureusement, malgré l'installation de prises d'eau et de lignes électriques dans la plupart des maisons, l'incapacité des organismes nationaux à assurer l'alimentation à Tondo fit qu'aucune amélioration ne fut perceptible au niveau des services au cours de l'année. L'absence d'eau et d'électricité était à l'origine de l'insatisfaction à l'égard des services exprimée par les résidants de Tondo, à la fin de 1979 (NHA, 1980a,b).

Sénégal : les services municipaux, comme les robinets publics, sont souvent plus importants que le logement.

L'accès à l'eau a été l'amélioration la plus notable dont ont bénéficié les participants au projet zambien. Des enquêtes portant sur deux collectivités ont constaté que, si 14,3 % seulement des ménages participant au projet étaient auparavant dotés de leur propre robinet, 98 % des ménages de Matero en étaient alors équipés ; à Lilanda, 98,4 % des ménages avaient accès à des robinets communautaires. Le nombre des ménages puisant leur eau à même des puits ouverts avait été réduit à des proportions insignifiantes. Dans la collectivité de George, 97 % des ménages pouvaient puiser leur eau à même des robinets qu'ils partageaient.

Invités à évaluer la situation des services dans leur collectivité, les ménages de Lilanda répondirent comme suit : 67,2 % affirmèrent que l'accès à l'eau s'était amélioré, 16,4 %, qu'il n'avait pas changé, et 16,4 %, qu'il s'était détérioré. En ce qui concerne les services de santé, 9 % affirmèrent qu'ils s'étaient améliorés, 32,8 % qu'ils n'avaient pas changé et 58,2 % qu'ils avaient empiré. Les services de transport public furent aussi l'objet de critiques, 5,8 % des ménages affirmant qu'ils s'étaient améliorés, 43 %, qu'ils n'avaient pas changé et 51,2 %, qu'ils s'étaient détériorés. Du fait de la superficie supérieure des parcelles et de la plus grande disponibilité d'espace dans les secteurs d'aménagement, 63,3 % des ménages affirmèrent que les possibilités de jardinage s'étaient améliorées, 28,3 %, qu'elles étaient stables et 8,3 %, qu'elles avaient diminué (Sanyal et alii, 1981).

En règle générale, il fut possible, dans le cadre du logement élémentaire, d'améliorer l'accès aux services des participants. Dans certains cas, toutefois, l'amélioration a subi le contrecoup de l'incapacité d'autres organismes à remplir leurs obligations, d'où l'insatisfaction à l'égard des services exprimée par les participants. Le taux d'insatisfaction à cet égard était plus élevé dans les secteurs viabilisés que dans les secteurs d'amélioration, la raison principale étant qu'à l'endroit même où sont réalisés les projets en question, c.-à-d. à la périphérie des villes, il est difficile d'étendre les services.

Hygiène et santé

Diverses interventions, comme l'amélioration des services d'eau, de drainage et de collecte des ordures et la construction de centres médicaux, sont censées améliorer la situation de l'hygiène des participants aux projets. Il est, toutefois, extrêmement difficile de faire remonter l'amélioration de l'hygiène à des interventions particulières. Dans presque tous les projets, on a observé une baisse radicale de maux comme la gastro-entérite et les maladies respiratoires. Toutefois, les techniques statistiques les plus sophistiquées sont impuissantes à établir le rapport entre ces améliorations et les interventions opérées dans le cadre des projets.

Les difficultés d'ordre méthodologique n'ont cependant pas dissuadé les responsables d'introduire des méthodes d'hygiène novatrices dans les secteurs d'aménagement. Outre l'amélioration des services d'eau, de drainage, de toilettes, de collecte et d'élimination des ordures, des expériences ont été effectuées au niveau de l'administration des soins de santé et de l'hygiène du milieu. Dans les projets philippins, des services d'hygiène et de planification des naissances furent implantés dans les secteurs à faible revenu aux fins de compléter l'action des professionnels et techniciens de la santé rattachés à des centres médicaux et dont les interventions sont surtout de nature curative. En

Indonésie, on a mis sur pied des organisations communautaires de femmes et de jeunes auxquelles on a confié la mission de mener des campagnes de nettoyage au niveau des communautés et de souligner l'importance de l'hygiène du milieu. En Jamaïque, on a conçu, à l'intention des mères et des enfants, une éducation à la nutrition, des programmes scolaires en alimentation et des cours de cuisine. Des programmes de santé mis en place dans la plupart des projets ont mis l'accent sur la prévention plutôt que sur les soins, sur les aspects environnementaux de l'hygiène plutôt que sur les maladies et sur les besoins à long terme en matière de santé plutôt que sur les problèmes immédiats.

L'une des difficultés que pose l'évaluation de l'incidence sur la santé de l'habitat élémentaire est le fait que les travaux d'évaluation n'existent que depuis 2 ou 3 ans, alors que les gains en matière d'hygiène prennent beaucoup plus de temps à devenir perceptibles. Si la tendance actuelle se maintient, on peut s'attendre à des résultats encore meilleurs. Il est, toutefois, quelque peu prématuré d'essayer d'établir le rapport entre l'amélioration de l'hygiène et les interventions dans le cadre des projets.

Migration

Pendant des années, l'un des arguments invoqués contre les programmes de logement élémentaire portait sur la crainte que l'amélioration de l'habitat et des services dans les villes ne fasse qu'encourager un plus grand nombre de ruraux à quitter les campagnes. Comme la santé, la migration est extrêmement difficile à évaluer du fait qu'il faut plus que les trois ans qu'a duré l'évaluation des projets pour en déterminer clairement les vraies répercussions. Il est, cependant, déjà possible de reconnaître certains aspects du rapport entre la migration et le logement, bien qu'il soit difficile de dégager des relations bien définies.

Les autorités responsables de projets indiquent la faiblesse du taux de rotation, qui est habituellement inférieur à 5 %, comme preuve du fait que les migrants n'ont pas été attirés vers l'habitat élémentaire. Ce facteur est toutefois d'une utilité limitée parce qu'il est probable que les immigrés les plus récemment arrivés n'auraient pas pris place dans les secteurs d'aménagement mais qu'ils auraient plutôt cherché un logement dans l'ancien habitat, là où les loyers sont plus bas, ou dans les nouveaux secteurs de squatters qui auraient encore échappé à l'attention des autorités. Tenant compte de cette réutilisation du logement défectueux, les autorités zambiennes démolirent les cabanes abandonnées par les participants aux projets et accélérèrent la construction dans les secteurs d'aménagement, afin que les familles puissent s'installer plus rapidement.

L'un des arguments les plus puissants contre le rapport entre le logement et la migration est le modèle bien connu de Harris et Todaro suivant lequel la migration des campagnes vers les villes serait attribuable à l'écart, réel ou considéré tel, entre le revenu des régions rurales et celui des régions urbaines, et non pas aux différences au niveau du logement et des services municipaux. Des enquêtes effectuées en Zambie semblent accréditer cette thèse. Interrogés sur les raisons de leur venue à Lusaka, 71 % des répondants de George, et 91 % de Lilanda, répondirent qu'ils étaient venus chercher du travail. Moins de 3 % avancèrent comme raison la possibilité d'avoir un meilleur logement (Sanyal et alii, 1981).

Pour contrer l'accusation suivant laquelle le nouvel habitat encourage la migration, on avance aussi le fait que les participants aux projets sont des immigrés arrivés il y a longtemps ou des résidants de la ville même. Quelque 63 % des répondants de George sont arrivés à Lusaka avant 1970 ; à Lilanda, la proportion était de 64 %. Une enquête portant sur deux communautés des Philippines permit d'apprendre que 57,2 % des résidants de Barrio Escopa vivaient dans la région depuis plus de dix ans et que 30,6 % des résidants de Bagong Barrio y vivaient aussi depuis plus de dix ans (NHA, 1977).

Bien qu'il ne soit pas prouvé que le logement élémentaire tende peut-être à favoriser la migration, on met actuellement en application un certain nombre de stratégies destinées à contrer cet effet possible. Ainsi, les projets récents sont mis en oeuvre dans de petites villes au lieu d'être concentrés dans les capitales. Les projets récents sont aussi plus modestes et moins visibles, conçus de manière à combler les interstices entre les grandes zones d'urbanisation et à offrir des logements aussi rapprochés que possible des lieux de travail.

À ce jour, le nombre et l'ampleur des projets d'habitat élémentaire sont encore trop modestes pour influer de façon décisive sur la migration. Leur seule répercussion, éventuellement, serait d'attirer des familles relativement à l'aise vers les secteurs améliorés. Bien que les concepteurs de projets s'efforcent de mettre au point un logement à la portée des groupes dont le revenu est le plus faible, les unités construites tendent à desservir des familles dont le revenu est relativement élevé. Il est peut-être alors plus important de se demander ce qui arrive aux emplacements et aux abris abandonnés par ceux qui s'installent dans les secteurs d'aménagement. Sont-ils occupés par des résidants de vieille souche des secteurs concernés ou par de nouveaux arrivants?

Les décideurs ne savent peut-être pas que la migration des campagnes vers les villes n'est pas une mauvaise chose. Une part importante de la vitalité des villes est attribuable à l'immigration, et cette incidence positive persistera tant que des immigrés actifs continueront d'arriver. Dans cette optique de migration, il convient de se préoccuper des effets de politiques permettant la détérioration des abris et des services urbains. Si l'habitat défectueux augmente en volume et si les conditions qui y règnent empirent, les ruraux qui seront encouragés à immigrer en ville seront ceux qui ne verront aucun inconvénient à vivre dans ces secteurs en détérioration. Loin de décourager la migration, par conséquent, les politiques de laisser-aller ne feront que l'encourager. Bien pis, elles attireront dans les villes des ruraux dont la présence n'est guère souhaitable, c.-à-d. ceux qui cadreraient bien avec un habitat détérioré.

Valeur des terres

Les premiers projets de lotissements viabilisés, comme le projet Pikine, au Sénégal, furent mis en oeuvre en vue d'influer sur le développement spatial des villes par l'aménagement de parcelles viabilisées là où on en avait besoin. La construction de routes, la prestation de services municipaux, l'installation des participants dans le secteur d'aménagement et la construction de maisons ont fait monter considérablement la valeur des terres dans le secteur d'aménagement même et aux environs. Il se produit un phénomène semblable dans les secteurs d'amélioration où l'utilisation rationnelle des terres, la décongestion des communautés, la mise en place de services améliorés et l'amélioration des maisons font monter la valeur des propriétés foncières.

En Zambie, la mise en valeur des espaces à la périphérie des villes a créé une forte demande de moyens de transport entre les emplacements en question et la ville. Des entrepreneurs privés y répondirent avec dynamisme et tirèrent avantage des routes améliorées qui desservaient les secteurs d'aménagement. L'amélioration du transport, couplée à l'amélioration d'autres services municipaux de base, a provoqué un accroissement de l'activité économique dans les secteurs d'aménagement. Résultat, les zones proches des secteurs d'aménagement ont vu augmenter leur désidérabilité et leur valeur, de même que les zones situées entre la ville et le secteur d'aménagement.

L'accroissement de la valeur des terres tant dans les secteurs d'aménagement que dans les secteurs avoisinants soulève deux questions d'importance : 1) est-il possible que la désidérabilité des emplacements des projets se trouve augmentée au point où les familles à revenu moyen et à revenu plus faible seraient prêtes à acheter la propriété des occupants désignés d'origine, et 2) serait-il possible de récupérer une partie de la valeur supérieure découlant des projets afin de renflouer les ressources du gouvernement?

En ce qui concerne la première question, certaines indications, aux Philippines et au Kenya, permettent de croire que le logement élémentaire devient fort attirant pour les investisseurs, à un point tel que, en dépit du caractère illégal de l'achat et de la vente de parcelles aménagées, quelques maisons et parcelles ont fait l'objet de transactions de cet ordre dans le passé. Ce phénomène n'a rien pour surprendre, puisque, dans ces pays, les projets sont mis à exécution dans des secteurs de choix, que les familles participantes bénéficient de subventions et de toutes sortes d'aides attrayantes, et que les maisons, dans la mesure où elles peuvent être mises en valeur ou louées, comme au Kenya, peuvent procurer un très bon rendement aux investissements.

Jusqu'ici, la réponse au problème de l'achat et de la vente des parcelles a consisté principalement en une interdiction : aux Philippines et au Salvador, il est illégal de vendre une parcelle dans les cinq ans suivant la date de l'achat. Comme cette interdiction d'ordre légal semble relativement facile à contourner, il peut être nécessaire, par la suite, d'accroître le recouvrement des avantages du projet en employant d'autres moyens.

Les autorités financières disposent de certains instruments susceptibles de leur permettre de récupérer les valeurs accrues : taux d'imposition spécial pour les secteurs désignés, taux d'imposition plus élevé pour les secteurs avantagés, taxes sur les gains en capital, frais d'utilisation et autres techniques fiscales. Jusqu'ici, les responsables n'ont guère utilisé ces instruments dans le logement élémentaire. Bien au contraire, les efforts ont visé dans la plupart des cas à procurer des avantages et des privilèges spéciaux aux participants plutôt qu'à collecter quoi que ce soit auprès d'eux. À l'avenir, toutefois, les gestionnaires devront faire face à la question de la récupération des avantages. Étant donné l'accroissement rapide de la valeur des terres dans les secteurs d'aménagement et dans les zones avoisinantes, ce moment n'est peut-être pas très éloigné.

Conclusions

Les projets de logement élémentaire ont eu des répercussions positives sur la vie des participants, sur la qualité de leur habitat et des services et sur la valeur des terres des secteurs avoisinants. Si on la compare aux conditions de vie qui règnent dans l'habitat défectueux et chez les squatters où vivaient les

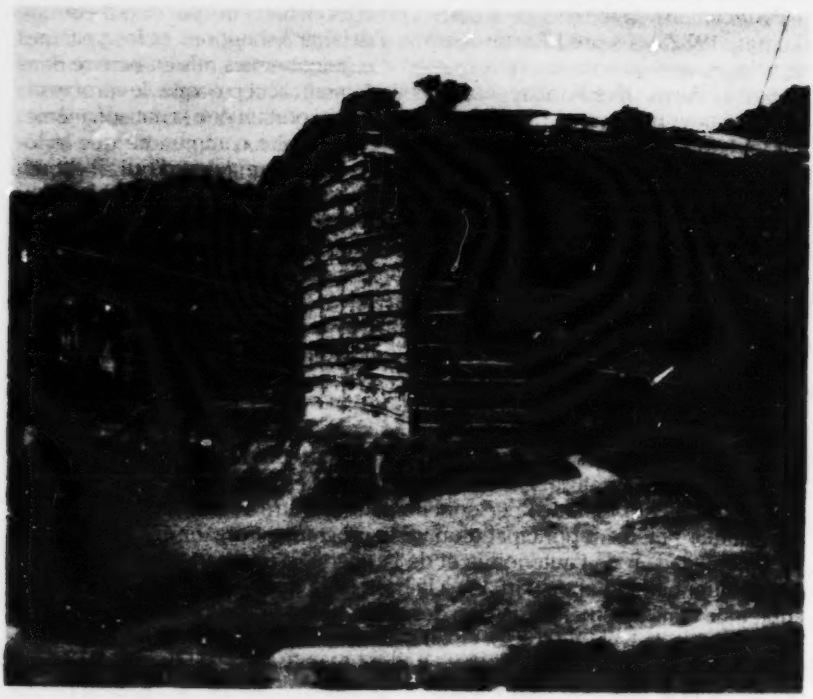
bénéficiaires, la situation actuelle dans les secteurs d'aménagement est infiniment meilleure.

Le logement élémentaire a toutefois eu des répercussions beaucoup plus importantes sur la politique de l'habitation et sur les stratégies relatives aux établissements humains dans les pays dont il est question ici. Le succès relatif des projets de logement a poussé les responsables à accorder moins d'attention aux programmes officiels de construction et à consacrer des ressources à des plans d'amélioration progressive, comme les programmes dits d'amélioration et les programmes de lotissements viabilisés. La démonstration du bien-fondé des projets d'amélioration et de lotissements viabilisés a aussi entraîné une utilisation accrue de ressources nationales et internationales pour la réalisation d'autres programmes de logement.

Des analystes se sont demandé si les incidences positives observées au cours de l'évaluation persisteraient. On craint quelque peu que la plupart des répercussions positives soient attribuables à la nouveauté relative et au caractère novateur des modèles, et que les programmes perdent de leur efficacité en devenant plus prosaïques. Certains ont aussi émis l'hypothèse que le succès remporté à ce jour dans la plupart des projets était attribuable à un processus d'autosélection qui a mobilisé les résidants des secteurs défectueux dont la situation était la moins mauvaise et qui étaient les plus portés à l'innovation, et que par conséquent, une fois cet écrémage terminé, les répercussions positives diminueront.

Il n'est pas déraisonnable de formuler de telles préoccupations et il existe suffisamment d'indices troublants. Toute évaluation des répercussions des projets doit cependant prendre en ligne de compte ce qu'auraient donné d'autres options en matière de logement. Jusqu'ici, les programmes officiels de logement et les politiques de laisser-aller ne présentent aucun avantage réel par rapport aux projets de logement élémentaire. De plus, la poursuite des expériences avec les divers modèles de logement élémentaire permet de faire de nouvelles constatations et de mettre au point de nouvelles techniques susceptibles d'en améliorer le rendement et l'efficacité. Tant qu'on n'obtiendra pas de meilleurs résultats par d'autres moyens, il vaut peut-être mieux s'en tenir aux modèles de logement élémentaire.

VERS UNE POLITIQUE DU LOGEMENT ÉLÉMENTAIRE 9



Hutte à Santa Tecla, San Salvador : le logement élémentaire se réduit souvent à ce que les pauvres contruisent eux-mêmes.

Le fonctionnaire assiégé de travail responsable d'un projet d'amélioration ou de viabilisation n'en est peut-être pas conscient, mais les projets sont des arènes où se poursuit la vieille controverse sur ce que devrait être le modèle de logement élémentaire idéal pour les pauvres des villes. Cela fait 30 ans qu'Abrams a commencé les consultations internationales qui aboutirent à la parution de *Man's struggle for shelter in an urbanizing world*, premier ouvrage du genre, et plus de 20 ans que Turner a passé huit ans de rééducation dans les *barriadas* de Lima, pour ensuite se faire le critique des modèles conventionnels dans l'architecture et la technique du logement. Depuis, la recherche et les expériences en matière de logements à bas prix pour les pauvres des villes ont progressé. Les quelque 90 projets financés par la Banque mondiale et d'autres organismes internationaux ne constituent que les derniers en date des développements en ce domaine. Et comme le révèle l'évaluation de certains de ces projets réalisée dans quelques pays, il est peu probable qu'il s'agisse des dernières initiatives de ce genre à être prises.

Pour certains, la forme qu'ont parfois prise les débats était par trop théorique (Turner, 1972a). Ils ont toutefois permis d'éclairer les notions et les systèmes de valeurs sous-jacents aux politiques et aux programmes mis en oeuvre dans le passé. Ainsi, il est maintenant généralement accepté que le processus employé pour procurer abris et services est plus important que la maison même. Il a toutefois fallu beaucoup de discussions pour faire comprendre que le logement est un processus et non pas un produit. Encore aujourd'hui, il est nécessaire, dans la plupart des débats sur le logement, de souligner que l'accent mis traditionnellement sur les normes minimales de logement, sur les maisons finies, sur la construction industrialisée et sur l'importance du nombre de maisons mises en chantier au cours d'une année donnée relève d'une mentalité axée sur le produit plutôt que sur le processus.

Un autre aspect du débat oppose la «liberté de construire» à la nécessité de servir des groupes nombreux. La nature de cette question n'a pas changé depuis qu'elle fut soulevée par Weissmann lors d'une visite qu'il effectuait dans un secteur où se réalisait un projet d'entraide, au Pérou, à la fin des années 60 (Turner, 1972b). La question se formulait essentiellement comme suit : comment utiliser des méthodes autonomes comme l'entraide et l'initiative personnelle de manière à satisfaire les énormes besoins en logement des pauvres des villes? Comment l'initiative personnelle peut-elle être administrée de manière à constituer l'élément principal d'un vaste programme organisé?

La conjugaison de l'autonomie et de la liberté, d'une part, et de l'efficacité organisationnelle, d'autre part, est à la base de la question. En ce sens, elle est enracinée dans l'éternelle question des droits individuels et du rôle de l'État ou dans la question wéberienne sur ce qu'il advient de l'initiative individuelle dans les bureaucraties. Existe-t-il un moyen d'utiliser l'énergie, la camaraderie et la bonne volonté que l'on trouve dans les groupes primaires de l'habitat défectueux et de transformer ces facteurs non matériels en un programme de logement efficace? Comme on dit à la FSDVM, est-il possible de combiner les «rela-

tions humaines de collaboration horizontale» que l'on observe chez les participants aux travaux d'entraide avec les «relations d'autorité hiérarchique verticale» qui permettent à une organisation de grande taille comme la *Fundación* de fonctionner?

Politique et logement

La plupart des pays en développement sont dotés d'une certaine forme de politique du logement qui définit le rôle de l'État et du secteur privé relativement aux abris et services à fournir. Dans certains cas, il peut ne s'agir que d'énoncés du nombre de maisons dont on aura besoin au cours de l'année, des organismes qui doivent être chargés de les construire et de ce qu'il en coûtera ; dans d'autres, les politiques sont contenues dans des documents complets précisant les perspectives à court et à long termes, comportant des analyses sophistiquées des besoins et de la demande en matière de logement, des estimations des investissements au chapitre du logement et un énoncé des responsabilités des institutions.

L'un des aspects souvent négligés des politiques du logement est qu'elles constituent, d'abord et avant tout, des déclarations politiques. Dans les pays où les élites rurales dominent, il est possible que les besoins en logement des pauvres des villes soient négligés. Dans les pays dotés de fortes traditions d'entreprise privée, le rôle de l'État peut se limiter à influer sur les facteurs socio-économiques de manière à permettre aux entrepreneurs, promoteurs et marchands de matériaux de s'adonner à leur commerce. Planificateurs et techniciens ignorent peut-être qu'une politique du logement n'est en fait qu'une autre façon de faire de la politique. Il devient souvent difficile pour eux de comprendre les mérites du pragmatisme et du compromis.

Autre conséquence de la nature politique des énoncés sur le logement : ce qu'ils énoncent n'est pas forcément appelé à être constitué en programme ou mis en oeuvre. Dans certains pays, ces énoncés peuvent n'être qu'autant de bonnes intentions. Les cyniques peuvent y voir des promesses d'élection ou un bluff, l'annonce de programmes sociaux ambitieux qui ne peuvent être financés par manque de ressources appropriées.

Lorsque les énoncés sur le logement traduisent un désir véritable d'améliorer les conditions de vie des pauvres, ils constituent un instrument précieux de planification et de programmation de projets efficaces. Dans les cas de ce genre, il est hautement probable qu'ils fassent état des éléments suivants : définition du besoin en logement, identification des groupes cibles, politique foncière, cadre institutionnel, rôle du secteur privé et participation.

Besoin de logement

L'un des facteurs qui font qu'il est difficile pour nombre de pays en développement d'assurer la bonne marche de leur politique de logement est la méthode qu'ils emploient pour définir les besoins. La principale notion utilisée pour l'estimation des besoins en logements, telle qu'elle se pratique actuellement, est «l'unité d'habitation». Les théoriciens ont beau soutenir depuis des années que

l'accent mis sur cette unité conduit à une fausse notion des besoins, nombreux sont les pays qui continuent de l'utiliser pour élaborer leur politique de logement.

L'un des pièges qui guettent les planificateurs utilisant cette notion est que cela les prédispose à penser en termes de maisons finies que l'on peut compter, d'où une mentalité axée sur le produit. Toutefois, ce qui constitue l'habitation se définit culturellement ou historiquement. Les Nations Unies le reconnaissaient déjà lorsque, dans les instructions devant régir l'enquête mondiale sur le logement de 1973, elles indiquaient que l'habitation pouvait être une maison, une unité mobile, un abri naturel, comme une caverne, ou une unité de fortune, comme une tente. Pour éviter les problèmes de définition, les Nations Unies proposèrent d'employer le symbole delta pour représenter l'unité d'habitation. Malgré cette subtilité, les systèmes actuels d'estimation des besoins en logements laissent toujours à désirer parce qu'ils reposent sur le concept de produit, et même de produit fini.

Une fois qu'un pays a adopté une certaine définition de l'unité d'habitation, l'estimation des besoins devient un jeu de chiffres : on a besoin de tant de maisons ; or la capacité de production du pays n'est que de tant de maisons ; il faut tant d'argent pour réduire le retard accumulé dans la construction domiciliaire ; le pays ne dispose que de tant d'argent. Il en résulte invariablement de la déception.

Les estimations statistiques des besoins peuvent être passablement sophistiquées. Voici les variables les plus fréquemment employées : 1) besoins en logements tels qu'ils existent au début de la période de planification : a) nombre des ménages sans abri (les sans-logis), b) ménages occupant des logements considérés inacceptables, c) ménages qui partagent involontairement des logements avec d'autres ménages, d) ménages nécessitant un abri distinct afin de ramener la densité dans les structures existantes à un niveau acceptable, et e) logements considérés comme acceptables mais nécessitant des réparations ou un remplacement ; 2) besoins en logements réels au cours de la période d'application du plan : a) habitation dont ont besoin de nouveaux ménages, et b) habitations nécessaires pour remplacer les logements que les démolitions, la désuétude ou les campagnes de suppression ont fait disparaître au cours de la période visée.

La formule communément employée pour estimer les besoins en logements consiste tout simplement à additionner les nombres représentant les variables mentionnées ci-dessus. Malgré les tentatives sérieuses de formulation de définitions, les chiffres ainsi obtenus ne permettent pas vraiment de comprendre le problème de logement d'un pays donné. Ceci s'explique par un certain nombre de raisons.

Premièrement, certaines variables dépendent d'une définition des normes dites acceptables, ce qui est extrêmement difficile à faire. On peut se demander, par exemple, si les taudis et les cabanes des squatters sont inférieurs aux normes. Comme l'évaluation des expériences poursuivies dans divers pays a permis de le constater, il existe des habitations passablement importantes dans les secteurs de taudis et chez les squatters, puisqu'il s'agit de maisons délabrées des «beaux quartiers». Les normes de densité sont aussi intimement liées à la culture : la norme minimale d'une personne par pièce peut être un indicateur d'un logement de qualité dans certains pays, mais elle peut ne représenter que solitude et isolement là où les enfants partagent une seule natte et une seule moustiquaire à partir de leur naissance.

Deuxièmement, les définitions de l'unité de logement ont une connotation d'habitation finie, qui réduit à rien la notion de développement progressif sur laquelle reposent les stratégies du logement à bas prix. Ce dont un ménage a besoin, ce n'est peut- être pas d'une structure achevée, mais d'un embryon de structure que la famille pourra améliorer, ou d'une cabane déjà existante qui peut être améliorée si des services sont mis à la disposition de la collectivité.

Dans une revue de la situation du logement dans le monde entier, la Banque mondiale conclut que les estimations générales des «carences» ou des «besoins» en logements s'étaient révélées si trompeuses qu'elles ne pouvaient être utilisées (Churchill, 1979).

> L'analyse se trouve compliquée par l'absence de données, ne fussent-elles que raisonnablement précises... les limites des données sur le logement «inférieur à certaines normes minimales», sur les «taudis» et sur les «logements de squatters» sont bien connues. Leur collecte se fait en fonction de définitions très différentes et elles ne sont pas comparables d'une ville à l'autre... Il est classique que les estimations sur le logement inférieur à certaines normes minimales comprennent un grand nombre de logements de qualité relativement élevée, mais qui ne sont pas légaux, ou manquent de services, ou les deux. Nombre des estimations actuelles ont été préparées à d'autres fins et peuvent être trompeuses si l'on s'en sert pour l'analyse économique.

Ce que cette citation révèle, ce n'est pas tant l'inexactitude des données que la carence au niveau de la perception des besoins réels en matière de logement. Si le manque, dans le logement dit inférieur à certaines normes minimales, est bien, tel qu'indiqué, soit l'occupation légale, soit les services ou les deux, alors le véritable besoin en matière de logement peut parfois se définir par l'occupation légale et les services, et non par des structures physiques appelées «unités d'habitation». Si ce dans quoi les pauvres vivent déjà est considéré comme une habitation acceptable susceptible d'être améliorée par la mise en place de services de meilleure qualité, on peut concevoir qu'une stratégie du logement porte sur la prestation des services plutôt que sur la construction proprement dite de logements.

À ce stade-ci, il convient de rapporter les propos d'un fonctionnaire chargé du logement dans un pays en développement.

> On me dit que notre déficit de logements s'établit à quelque 10 000 unités par année et qu'il nous faudra construire environ 4 000 maisons simplement pour ne pas prendre plus de retard. Et pourtant, tous les jours, quand le soleil se couche sur mon pays, chacun a un chez-soi où il peut rentrer. Alors où est la pénurie de logements?

Au lieu de voir dans cette remarque de l'indifférence à l'égard du bien-être de la population, on peut l'interpréter comme étant une appréciation de ce qu'on appelle le besoin de logements. Elle traduit la relativité des perceptions sur cette question. Elle réduit à rien les normes absolutistes voulant que, pour être acceptables, les habitations soient d'une certaine taille ou que les services soient de certains types donnés. Bien qu'il soit éventuellement nécessaire, pour la comptabilité sociale d'un pays ou la planification globale, de chiffrer les besoins en logements, il faut mettre au point des unités de mesure qualitatives avant de songer aux quantités. En d'autres termes, avant de faire l'addition des chiffres représentant les besoins en logement, les statisticiens et les planificateurs doivent définir ce qu'ils comptent.

Groupe cible

Pour la formulation de plans de logement, on peut substituer à l'emploi des statistiques sur les besoins la définition du groupe cible qu'ils sont censés desservir. Comme il a déjà été mentionné, la responsabilité du logement peut incomber à l'État, au secteur privé ou aux citoyens eux-mêmes. La politique du logement élémentaire ne doit pas être confondue avec une politique nationale de l'habitat qui englobe la totalité des besoins en logement du pays. Elle ne concerne que les besoins en logement des groupes dont le revenu est le plus faible dans les secteurs urbains, et exclut les groupes à revenu moyen ou élevé ainsi que les ménages vivant en milieu rural.

Le revenu du ménage, malgré les problèmes que pose son estimation, est une bonne source d'indications pour déterminer les groupes cibles auxquels s'adressera la politique de logement élémentaire. Il est particulièrement utile dans le cas des projets de lotissements viabilisés, dans le cadre desquels on peut formuler et mettre en application des critères d'admissibilité. Dans le cas des projets d'amélioration, il est plus approprié, pour définir les groupes cibles, d'identifier les zones d'habitat défectueux des villes. Les résidants authentiques des secteurs identifiés deviennent alors le groupe cible, quel que soit le niveau de leur revenu.

On a pu constater à l'expérience que les secteurs défectueux ne sont pas tous identiques. Ils diffèrent au niveau de caractéristiques : superficie géographique, nombre de personnes, densité, durée de l'établissement, homogénéité ou hétérogénéité des membres, niveau des services, niveau d'organisation des activités, degré de détérioration physique, contiguïté, étendue et ampleur de la désorganisation sociale. Il est parfois possible d'analyser ces facteurs en déterminant comment ils interagissent les uns avec les autres, ce qui permet de les regrouper d'après leur type. Ainsi, dans la plupart des cas, l'habitat défectueux des centres-villes est plus ancien, a une superficie géographique moindre, présente une densité plus élevée, est plus homogène, a un niveau de service plus élevé, présente une plus grande désorganisation sur le plan physique et a un degré plus élevé de désorganisation sociale. Au contraire, l'habitat défectueux de la périphérie est plus récent, plus grand, a une densité plus faible parce qu'il est plus étendu, est davantage hétérogène et présente un niveau d'organisation sociale plus élevé. Les caractéristiques de l'habitat défectueux sont importantes lorsqu'il s'agit de déterminer le type de programme de logement élémentaire à mettre en place. À ce sujet, le niveau des services de base mérite une attention particulière, puisque l'amélioration de ces derniers peut être plus importante que l'abri dans les projets d'amélioration.

Il est une notion généralement acceptée suivant laquelle une politique de logement élémentaire doit être conçue à l'intention de la tranche de population qui est ni trop pauvre pour se permettre certaines formes de logement, ni trop riche pour nécessiter les conditions privilégiées offertes. Pour nombre de concepteurs de projets, cela revient à viser des ménages dont le revenu se situe entre le 20e et le 60e centiles pour les revenus en milieu urbain. Les familles dont le revenu se situe au-dessous du 20e nécessitent une forme quelconque du logement subventionné. Celles dont le revenu se situe au-dessus du 60e sont censées être en mesure de chercher un logement sur le marché libre, de s'adresser à des entrepreneurs et à des promoteurs privés ainsi qu'à des établissements de crédits privés.

Des études révèlent qu'il existe une grande hétérogénéité parmi les familles

Les résidants de Tondo, Philippines, devaient acheter l'eau potable de vendeurs itinérants.

qui se situent dans les tranches de revenu mentionnées ci-dessus. Idéalement, il faudrait concevoir une intervention particulière à chaque sous-groupe. Pour les familles dont le revenu est relativement plus bas, par exemple, la mise en place de services comme l'alimentation en eau et le drainage superficiel là où elles habitent peut constituer une excellente intervention. La mise en place de services de base améliore considérablement les conditions de vie de ces ménages, ne perturbe pas les rapports fragiles entre la résidence et le lieu de travail, puisque les bénéficiaires sont dotés de services là même où ils habitent. Comme la mise en place de ces services équivaut à une reconnaissance tacite de leurs «droits» de squatters à occuper la terre, elle peut renforcer leur prétention à la sécurité d'occupation. Tous ces facteurs sont susceptibles d'encourager les familles concernées à améliorer encore leur habitation et le milieu avoisinant.

Les programmes d'amélioration révèlent que les frais de services que doivent assumer les familles à faible revenu peuvent être radicalement réduits lorsque ces services sont officiellement implantés dans les zones d'habitat défectueux. C'est l'interdiction officielle, fondée sur le principe suivant lequel ces communautés sont illégales et n'ont pas droit à des services municipaux, qui fait souvent monter artificiellement les coûts. Avant la mise en place d'un réseau d'alimentation en eau à Tondo, les résidants devaient acheter leur eau de vendeurs itinérants à dix fois le prix que devait payer le résidant moyen de Manille. Les raccords d'électricité illégaux, outre qu'ils fraudaient la compagnie d'électricité et qu'ils faisaient courir des risques s'ils étaient mal faits, revenaient quatre fois plus cher pour les familles à faible revenu. La simple régularisation de ces services entraîne une réduction des coûts réels et facilite l'administration ainsi que la collecte des frais.

Les projets de lotissements viabilisés peuvent convenir aux familles dont le revenu est relativement élevé mais, là encore, il est possible d'élargir le groupe

de revenus pouvant en bénéficier en jouant au niveau du modèle de maison, des normes minimales, des calendriers de remboursement et des niveaux de services. N'offrir qu'un emplacement viabilisé constitue une option meilleur marché qu'un emplacement comprenant une unité de base ou une maison semie-finie ; permettre aux familles d'utiliser les matériaux récupérés de leurs anciennes habitations peut réduire les coûts initiaux ; l'emploi d'abris de fortune temporaires, alors que la famille travaille à la construction de la maison permanente, réduit les frais de déplacement. Dans le cadre de certains projets, on a constaté que le coût supplémentaire de construction d'une unité d'habitation de base dans laquelle la famille peut emménager immédiatement se justifie facilement par le fait que cette option évite à la famille de payer la location de l'ancienne maison et l'amortissement de la nouvelle, de dépenser de l'argent en transport, d'investir dans un abri temporaire qui devra être détruit plus tard et de payer quelqu'un pour surveiller les matériaux stockés au nouvel emplacement. La charge financière de la famille se trouve encore réduite du fait que le montant forfaitaire à payer pour la maison de base peut être amorti sur une période plus longue, tandis que les coûts mentionnés ci-dessus doivent être payés immédiatement, c.-à-d. à un moment où il faut faire face également à d'autres coûts qu'entraîne le déménagement.

Certains critiques des projets de viabilisation avancent que le parti pris en faveur des familles se situant dans une certaine tranche de revenus crée des communautés uniformément pauvres et susceptibles de ne pas avoir le dynamisme que possède une communauté hétérogène. Ces collectivités deviennent vite identifiées à des «projets pour les pauvres», avec ce que cela comporte de connotations négatives : troubles, anarchie et immoralité. Les observateurs de la vie dans les taudis ont constaté que les membres des communautés à faible revenu profitent mutuellement de l'activité des uns et des autres, qu'il existe des réseaux d'interrelations économiques permettant à ceux dont la situation financière est relativement bonne d'embaucher des membres moins fortunés et que la masse des pauvres peut devenir consommatrice des services qu'offrent les résidants plus à l'aise. Privilégier les groupes se situant dans une tranche de revenus étroite peut gâcher cette interdépendance économique et sociale.

Encore une fois, diverses variantes ont été essayées pour prévenir l'apparition de la situation décrite ci-dessus. Dans un projet indonésien, certaines parcelles de terre furent vendues au prix du marché à des familles dont le revenu était plus élevé, tandis que la plupart des parcelles étaient vendues aux groupes cibles à des taux réduits. Cela équivalait à une subvention tacite, mais, en outre, assurait une hétérogénéité dans le secteur d'aménagement. À Dandora, au Kenya, on offrit aux participants une gamme beaucoup plus vaste d'options. La superficie des parcelles se situait entre 100 et 160 m² et les résidants pouvaient y construire de deux à six pièces ou plus. Les projets zambien et philippin prévoient des parcelles commerciales, vendues au prix du marché. Presque tous les projets comportent des emplacements industriels à louer ou à vendre. Bien que nombre de ces options eussent été offertes dans le but de stimuler l'activité économique, elles ont aussi eu pour effet d'élargir la gamme des ménages desservis.

Les projets d'amélioration, du fait qu'ils doivent prendre les communautés à faible revenu telles qu'elles sont, sont moins exposés à l'homogénéité. Ils présentent aussi l'avantage de tirer parti de ce qui se trouve déjà sur place. Cela fait que des interventions même limitées peuvent avoir des conséquences importantes. Un organisme de logement doté de ressources limitées peut ainsi

éviter «l'amalgame» des investissements dans les lotissements viabilisés, qui nécessitent une activité d'une certaine intensité pour vraiment valoir la peine.,

Quel que soit le modèle de programme de logement élémentaire employé, il importe, au moment du choix des groupes cibles, de porter attention aux communautés à faible revenu des petites villes et villages, et d'éviter la tendance à se concentrer sur les grandes villes et les capitales. Cette façon d'aborder la question présente de nombreux avantages : 1) les projets mis à exécution dans ces milieux seront sans doute plus modestes et plus faciles à administrer ; 2) ils seront probablement moins coûteux parce que la terre et les autres composantes des projets coûtent moins cher dans les localités de ce genre ; 3) il est possible que l'aide apportée aux familles qui s'y trouvent les encourage à y rester, ce qui atténuerait la pression démographique dans les régions métropolitaines ; 4) il est plus probable que les administrations locales soient davantage disposées à participer aux projets intéressant les groupes à faible revenu, attitude propre à assurer la poursuite et le maintien du projet.

Politique foncière

En dehors du coût des abris et des services, l'autre question qui se rattache à toute politique de logement élémentaire est celle de la terre. Comme le révèle l'expérience vécue dans nombre de pays, la terre ne pose pas de problèmes en soi. Elle dépend de la politique du logement élémentaire quant à la location de la terre disponible, au coût d'acquisition et de mise en valeur, aux conditions d'acquisition et au type d'occupation à prévoir dans le cadre des projets.

La terre reste un problème de toute politique de logement élémentaire, malgré le fait que, en soi, elle est dépourvue de valeur et ne doit pas constituer un objet de commerce. La spéculation foncière est l'une des activités les plus lucratives dans les pays en développement. Même dans les pays où les politiques gouvernementales relatives aux terres visent spécifiquement à réprimer la spéculation, comme en Zambie, des citoyens trouvent le moyen d'en faire un objet de commerce.

C'est au coût élevé de la terre qu'était attribuable l'échec des premiers projets de lotissements viabilisés. Comme la terre des centres-villes était fort coûteuse, les planificateurs suivirent la ligne de moindre résistance et situèrent les projets à la périphérie. Projet après projet, on a pu constater que cette démarche ne répondait pas vraiment aux besoins des citoyens à faible revenu et nombre des projets échouèrent. Plus récemment, d'autres problèmes mettant en cause la terre ont apparu lors de la mise en oeuvre de projets de lotissements viabilisés dans des secteurs de déversement, voisins des communautés où l'on procédait à des améliorations. Au Salvador et aux Philippines, la terre destinée aux projets de déversement doit être achetée à une «juste valeur marchande», ce qui fait souvent monter le coût des projets au-delà de la limite fixée, eu égard à la capacité financière. On peut toujours recourir à l'expropriation en invoquant les dispositions constitutionnelles relatives à l'intérêt public et aux droits propres de l'État à contrôler la terre, mais ces procédures prennent du temps, sont coûteuses et peuvent devenir complexes et impopulaires.

Les pays en développement ont employé un certain nombre de méthodes pour faire en sorte que des terres soient disponibles pour le logement élémentaire. Nombre d'entre elles se sont révélées fort efficaces : 1) la réforme agraire urbaine ; 2) les relevés et plans cadastraux ; 3) les mesures fiscales ; 4) les

programmes de mise en valeur des terres ; 5) le contrôle de l'utilisation des terres ; 6) les banques agraires. Nombre de ces méthodes sont étroitement reliées entre elles, ce qui porte à croire que le mieux est peut-être d'établir une politique foncière globale, plutôt que d'instituer des mesures individuelles.

Un certain nombre de pays, notamment le Chili, Sri Lanka et les Philippines, ont mis sur pied des programmes de réforme agraire urbaine en vertu desquels de grands domaines appartenant à des particuliers ou à des familles furent fractionnés et redistribués aux résidants et locataires. La pratique habituelle consiste, pour le gouvernement, à acheter les domaines contre un paiement en espèces ou des obligations. Une fois la terre acquise, les planificateurs du gouvernement pouvaient alors se lancer dans des projets d'amélioration et de viabilisation afin de venir en aide aux nouveaux propriétaires. Cette réforme a été des plus difficiles à encadrer de lois et à exécuter parce qu'elle allait à l'encontre des intérêts des élites au pouvoir. Elle a aussi servi davantage d'instrument pour réaliser l'équité sociale que pour effectuer des améliorations urbaines. Pourtant, dans la mesure où la réforme agraire urbaine augmente la quantité de terres disponibles à taux raisonnable, elle est à n'en pas douter un atout de toute politique de logement élémentaire.

Dans nombre de pays en développement, la propriété foncière est un mélange complexe de régime foncier communal, de location à bail, de propriété foncière perpétuelle, de droits traditionnels et de droits des squatters. Souvent, une intervention aussi simple qu'un levé cadastral et l'établissement d'un plan cadastral peuvent améliorer la situation foncière dans des proportions appréciables. Une opération de ce genre permettra, par exemple, d'identifier tous les types de statuts d'occupation, de départager les terres qui appartiennent à l'État, aux particuliers, aux familles et aux institutions. Dans cette mesure, c'est une aubaine pour le fisc, qui peut mettre à jour son rôle d'impôt. Elle facilite le crédit et autres transactions pour lesquelles la terre sert de garantie. Elle contribue même à réduire les cas de litiges qui mettent en cause les limites des propriétés et que l'on rencontre fort souvent dans les pays en développement. Mais le plus important, c'est que cette opération, du fait qu'elle permet de classer les divers types de terre, aide les planificateurs à déterminer les lieux de mise en oeuvre des divers projets de logement élémentaire. Une fois les emplacements choisis, l'acquisition de la terre se trouve facilitée du fait que le statut de cette dernière est connu.

La plupart des administrations nationales et locales des pays en développement possèdent des pouvoirs de taxation de divers types leur permettant de contrôler l'utilisation des terres, mais elles ne les exercent pas toujours pleinement pour diverses raisons. Pour l'efficacité de la politique de l'habitat élémentaire, il faut que ces pouvoirs soient exercés et qu'en plus de nouvelles mesures soient formulées. L'une de ces mesures pourrait consister à imposer une taxe sur les terres non utilisées. On peut faciliter le contrôle de la spéculation foncière en imposant une taxe à la mise en valeur ou à la vente de la terre. L'imposition de taxes importantes sur les gains en capitaux peut aussi contribuer à décourager la spéculation : aux Philippines, où une loi adoptée en 1972 oblige les propriétaires fonciers à déclarer la véritable valeur marchande de leurs terres, la valeur déclarée est devenue la base de l'imposition de la terre. Puis, pour éviter toute sous-évaluation dans les déclarations, la valeur déclarée fut aussi adoptée comme prix d'expropriation en cas de reprise de la terre par l'État. En trouvant un équilibre entre les taux de taxation et le prix d'expropria-

tion, on obtenait une évaluation plus juste de la terre. Depuis leur adoption, ces mesures ont entraîné une augmentation appréciable des recettes fiscales relatives à la terre.

Pour que plus de terre soit disponible pour le logement élémentaire, l'État, par l'intermédiaire d'organismes appropriés, peut même jouer le rôle de promoteur. En Corée, l'État a le pouvoir de déclarer zone de développement une terre urbaine et d'y aménager des routes, des systèmes de drainage, des réseaux d'égouts et autres systèmes susceptibles de l'améliorer. Une fois achevé le programme de développement, seule la partie de la terre équivalente à la valeur déclarée avant la mise en valeur est rendue au propriétaire. Le reste devient disponible pour des projets de logement ou autres. À Hong-kong, les autorités publiques ont aussi le pouvoir de troquer des terres rurales qui leur appartiennent pour des terres urbaines ou inversement. La valeur d'échange est celle de la terre privée telle qu'elle s'établissait avant les travaux de développement, ce qui permet aux autorités d'acquérir encore plus de terres à des fins de mise en valeur.

Le droit naturel de l'État à contrôler l'utilisation de la terre et à en prévenir l'abus est habituellement incarné dans des codes de zonage et du bâtiment. S'il existe des codes de ce genre, on peut les invoquer pour poursuivre des programmes de logement élémentaire plus vigoureux, ou les mettre à jour pour les adapter aux conditions existantes. Lorsqu'on procède à la révision des anciens codes ou à la formulation de nouveaux, il peut être utile de modifier leur orientation, pour les faire passer d'une optique de contrôle à une optique d'encouragement à poursuivre un développement dans certaines directions. Il faudrait peut-être accorder une attention particulière aux dispositions conventionnelles comme les normes minimales, le caractère unique ou multiple de l'utilisation des terres et la séparation des secteurs de production et résidentiels. Il faut aussi améliorer le mécanisme administratif de mise en application des codes et former davantage de personnel pour conférer à ces derniers une plus grande efficacité.

Dans les pays où la propriété privée de la terre est la règle, on peut disposer de plus de terrains pour les projets de logement élémentaire si l'on constitue des banques. Cette démarche suppose l'achat de la terre lorsqu'elle est encore bon marché, la préservation des terres publiques pour utilisation ultérieure, l'échange de certaines terres publiques contre des étendues qui prendront éventuellement de la valeur ou la mise en valeur de terres privées de telle manière que les frais puissent être récupérés dans l'intérêt public. Dans certains pays, comme la Zambie, de vastes étendues de terre appartenant à l'État sont toujours disponibles ; en Thaïlande, des terres de valeur appartiennent aussi à l'État. Dans la plupart des pays, toutefois, le développement anarchique des villes épuise rapidement les ressources en terres et les gouvernements doivent intervenir pour faire en sorte qu'on dispose de suffisamment de terres lorsqu'on en aura besoin. Dans nombre de cas, l'existence d'une banque de terrains pourrait créer des pénuries artificielles sur le marché du fait que la propriété publique de la terre soustrait cette dernière à l'utilisation privée. En règle générale, toutefois, et si le gouvernement est sérieux dans ses interventions dans le domaine du logement public, la constitution de banques est un geste nécessaire. Elle assure la disponibilité de la terre là où elle sera la plus utile pour le bien commun.

Organismes responsables du logement

Les organismes du logement ayant mené des projets évalués dans les études du CRDI et de la Banque mondiale, reflètent toute la gamme des dispositifs institutionnels que nécessite le logement élémentaire. On trouve parmi eux une fondation privée sans but lucratif, la *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima* (FSDVM), une administration locale, le conseil de ville de Lusaka, un organisme national d'exécution, la *National Housing Authority*, et une administration spéciale du logement, l'*Office des Habitations à Loyer Modéré* (OHLM). Comme l'ont révélé les évaluations, chaque institution présente des avantages et des inconvénients qu'il n'est pas possible dans tous les cas de rattacher à des facteurs d'ordre culturel ou historique.

Pour administrer le logement élémentaire, on mettait sur pied un organisme spécial chargé de s'en occuper. Ainsi, la *Tondo Foreshore and Dagat-Dagatan Development Authority* (TFDA) fut créée dans le but de veiller à la planification et à l'administration du projet de l'estran de Tondo. Telle qu'elle était constituée, la TFDA exerçait son empire sur une juridiction géographiquement définie qui se limitait au secteur d'aménagement. Ses fonctions étaient aussi précisées : elle était l'organisme qui détenait la responsabilité ultime du projet et avait le pouvoir de coordonner d'autres organismes ayant un rôle à jouer dans le secteur.

Bien que la création d'un organisme chargé spécifiquement de l'administration du logement élémentaire présente l'avantage de clarifier les secteurs d'autorité, elle comporte certains inconvénients. Elle peut susciter l'hostilité d'organismes établis qui veillent jalousement sur leurs prérogatives ; elle entraîne une fragmentation fonctionnelle et géographique qui complique d'autant la coordination entre les organismes ; à la limite, elle dilapide de précieuses ressources du fait qu'il faut créer pour chaque organisme de nombreux éléments organisationnels de soutien, étant donné l'incapacité à tirer parti des économies d'échelle. La fragmentation peut aussi avoir pour résultat une rivalité incontrôlée chez les quelques fonctionnaires qualifiés du pays, rivalité susceptible d'entraîner une hausse des coûts de personnel.

Il faut bien comprendre que le logement élémentaire est une activité complexe qui nécessite l'apport de nombreux organismes de types divers et de différents paliers de gouvernement. Aucun organisme, quelle que soit la richesse de ses moyens de tous ordres, ne peut à lui seul fournir tout ce que nécessite le logement élémentaire. Quand bien même cela serait possible, ce ne serait pas souhaitable.

Cela dit, les avantages que présente la mise sur pied d'une administration spéciale ne sont pas à négliger. La nouveauté même de l'organisme constitue un atout : sa créativité et son caractère novateur ne sont pas gênés par la tradition, et ses actions futures ne sont pas entravées par des erreurs passées ou des scandales politiques. Le nouvel organisme peut être en mesure d'attirer des leaders et un personnel dynamiques ; il peut être capable de se gagner des appuis politiques plus solides auprès des hauts fonctionnaires et des législateurs ; il peut aussi réussir à obtenir plus de ressources du fait de la nouveauté du programme et de l'enthousiasme de ceux qui le défendent.

Alors que le programme de logement élémentaire acquiert de l'élan, les fonctions dominantes peuvent passer de la planification du projet et des opérations de démarrage à l'administration régulière et aux affaires courantes. C'est à ce stade qu'on apprécie les mérites des organismes d'exécution réguliers. Dans

nombre de pays, des organismes spéciaux finissent par devenir des organismes d'exécution, relevant de ministères et de bureaux de plus grande importance. Ainsi, aux Philippines, la TFDA devint l'une des unités constituantes de la NHA. En Jamaïque, la *Sites and Services Division* fut intégrée au ministère de la Construction et du Logement à titre d'unité régulière.

Comme le logement élémentaire nécessite la collaboration de nombreux organismes, certains pays l'ont confié aux grands ministères de la Construction, des Administrations locales, des Finances, du Logement ou même des Établissements humains. Cette intégration a l'avantage de susciter des appuis politiques de haut niveau. Dans les cas où l'autorité suprême du pays s'intéresse particulièrement au logement élémentaire, le ministère responsable est susceptible de mobiliser plus de ressources.

Il est cependant possible que les programmes de logement ainsi intégrés soient noyés dans de vastes programmes ministériels. À cela s'ajoute le risque que des organismes plus anciens, dont l'orientation est plus traditionnelle, contribuent à affaiblir les programmes de logement, selon le principe de l'inertie. Les erreurs passées et les problèmes politiques peuvent gâter les nouveaux programmes et en compliquer d'autant le déroulement.

Depuis la Conférence de Stockholm sur l'environnement, en 1972, et la Conférence de Vancouver sur les établissements humains, en 1976, un certain nombre de pays ont lancé des programmes de gestion des établissements humains dans lesquels le logement élémentaire occupait une place importante. Au Mexique et aux Philippines, des ministères des Établissements humains furent créés. La théorie s'est toutefois révélée extrêmement difficile à traduire en programmes concrets ; les fonctions qu'englobe le développement des établissements humains sont vastes et diversifiées, le programme philippin, par exemple, visant à répondre aux onze besoins fondamentaux de l'Homme. Un programme complet qui satisferait à tous les besoins fondamentaux nécessiterait la création d'un superministère. Outre le problème des ressources, un organisme de cette taille absorberait très probablement la majeure partie des ressources humaines et des compétences techniques dans un pays en développement, au point qu'il resterait fort peu pour les autres organismes.

Si le fait de confier le logement élémentaire à un superministère risque de créer des problèmes, passer à l'autre extrême et en confier la responsabilité à une fondation privée sans but lucratif, comme la FSDVM, fait aussi courir le risque de l'isoler du processus politique. Pour certains, le logement est un problème d'ordre technique avant tout, et la création d'un organisme privé s'impose. Or, comme il a été souligné plus haut, le logement élémentaire ne peut qu'être politique parce qu'il comporte l'utilisation de ressources publiques dans le but de réaliser l'équité et la justice, et pas seulement d'offrir des maisons et des services. Question sociale majeure, il ne peut être retranché du processus politique sans devenir une question secondaire ne présentant de l'intérêt que pour quelques techniciens et quelques citoyens à l'esprit civique développé. L'enjeu est trop gros pour laisser cela se produire.

Avant d'en terminer avec les organismes responsables du logement élémentaire, il faut examiner la question de la poursuite et du maintien du projet. Des administrations spéciales, des organismes d'exécution, des superministères ou des fondations privées peuvent lancer des projets de logement élémentaire mais, tôt ou tard, les administrations locales, en collaboration avec les résidants concernés, devront en assumer la gestion. Le problème, toutefois, c'est que les administrations locales ne disposent souvent pas des compétences techniques

et administratives, de l'assiette fiscale, des capacités organisationnelles et des autres ressources nécessaires pour assumer une telle responsabilité. Ces ressources ne peuvent être tout simplement transférées des paliers supérieurs de gouvernement aux administrations locales ; il faut former le personnel, instituer des organismes, élargir l'assiette fiscale, développer les ressources locales et augmenter les moyens des unités locales. En plus des besoins en ressources qui accompagnent ces activités, il faut aussi du temps.

Secteur privé

Bien que promoteurs et entrepreneurs privés jouent un rôle de premier plan dans le logement économique, le rôle qu'ils peuvent jouer dans le domaine du logement élémentaire n'a pas été examiné convenablement. À ce jour, c'est dans la construction des infrastructures de base, y compris celle des installations sanitaires, des murs communs et des maisons semi-finies, qu'ils ont joué leur rôle le plus important. Pour ce faire, les entrepreneurs privés ont employé les méthodes qu'ils connaissent le mieux : emploi maximal de la technologie, techniques de construction classiques, utilisation massive de l'équipement et emploi de matériaux modernes et permanents.

Des entretiens avec des promoteurs et des entrepreneurs ont permis de mettre à jour certains des problèmes et certaines des inquiétudes qu'ils éprouvent face au logement élémentaire. Certains modèles de logement élémentaire sont en cause. La plupart des architectes et ingénieurs ont l'habitude de concevoir des unités d'habitation finies. Or les projets ont un caractère semi-fini, les travaux devant être achevés progressivement. Comme la plupart des créateurs, les professionnels veulent être en mesure de visualiser un produit fini et agréable à l'oeil. Ils n'acceptent pas facilement que des maisons plus ou moins inachevées, construites par leurs propriétaires, sont celles qu'ils ont conçues.

Les entrepreneurs qui veulent faire des affaires ou qui recherchent l'efficacité sont aussi mal à l'aise avec l'entraide et l'initiative personnelle. Lorsqu'ils sont tenus d'engager des résidants du secteur d'aménagement, comme en Jamaïque, ils estiment qu'ils perdent le contrôle du projet, se plaignent du manque de compétence et de l'insubordination des ouvriers, subissent des conflits, des querelles et des retards coûteux. Ils sont particulièrement irrités par les leaders politiques qui leur imposent des conditions difficiles, en attendant d'eux qu'ils soient efficaces et respectent le calendrier.

Si l'on en croit les entrepreneurs privés, ils préféreraient ne pas s'occuper du logement élémentaire, étant donné la façon dont le gouvernement administre ses affaires. Ils se plaignent souvent de ce que le processus décisionnel politique est diffus, c.-à-d. qu'il est extrêmement difficile de savoir avec certitude à qui incombent les responsabilités : il y a trop d'ingérences politiques. Par conséquent, le financement est souvent incertain. On perd beaucoup de temps en démarches paperassières avant d'être payé. Dans certains cas, il faut même recourir aux pots-de-vin pour obtenir des approbations et faire libérer des fonds.

La corruption revient constamment dans les propos des entrepreneurs. Les organismes gouvernementaux prévoient un certain nombre de vérifications et de post-vérifications, mais toutes ces démarches semblent liées directement à l'ampleur de la corruption. Dans nombre de cas, plus il y a de vérifications et d'enquêtes, plus il y a de gens à acheter. Les «coûts» supplémentaires qu'entraînent de telles pratiques de gestion sont refilés aux participants par les promoteurs. Ainsi, ce sont finalement les participants qui paient pour ces pratiques.

On a pu constater à l'expérience que c'est le secteur privé qui profite le plus des projets de logement élémentaire : petits entrepreneurs, commerçants et artisans qui se sont trouvé des emplois. Ceux-ci ont non seulement accompli un excellent travail lorsqu'il s'agissait de satisfaire aux besoins en construction dans le cadre des projets, mais ils se sont en plus admirablement acquitté de la formation dans le cadre du processus d'entraide et d'initiative personnelle ; les méthodes et techniques qu'ils ont employées convenaient parfaitement aux matériaux et aux modèles qu'exigeaient les projets. De plus, leur marge de profit était suffisamment modeste pour que leurs services soient à la portée des participants.

Secteur populaire

Ce sont les activités spontanées des squatters et des habitants des taudis qui ont fait démarrer le processus devant aboutir aux programmes de logement élémentaire. L'examen minutieux des activités d'entraide et d'initiative personnelle avait montré qu'il était possible de procurer aux pauvres des villes des logements à la portée de leurs moyens. Il n'est que naturel, par conséquent, que la base continue de jouer un rôle important dans les programmes de logement élémentaire. Grâce aux efforts de développement communautaire des autorités responsables des projets, on canalise les énergies et ressources des mal logés pour offrir emplacements, abris et services.

Certains concepteurs estiment que les meilleurs gestionnaires sont ceux qui administrent le moins, que ce dont a besoin le logement élémentaire, c'est d'être débarrassé des règles artificielles et de tout ce qui est susceptible d'entraver l'action populaire. Ainsi, les résidants résoudront eux-mêmes leur problème de logement de la façon la plus économique et la plus efficace. Ils feront appel aux organisations locales, à la pratique traditionnelle de l'entraide, aux technologies appropriées, ils utiliseront leurs muscles et leur tête pour se doter d'abris et de services propres à satisfaire leurs besoins.

L'évaluation du logement élémentaire révèle que les programmes d'amélioration et de lotissements viabilisés seraient extrêmement difficiles à réaliser s'ils étaient laissés aux participants eux-mêmes. Ces projets sont, en effet, assortis d'opérations hautement techniques et extrêmement complexes. Planification, programmation, gestion et administration commandent des aptitudes que les bénéficiaires ne semblent pas posséder. Appliquées au niveau de la maison particulière ou de la famille, l'entraide et l'initiative personnelle sont des plus utiles, mais il se pose un problème d'une toute autre ampleur lorsqu'il s'agit d'un grand nombre de maisons et de familles.

En cherchant à établir un équilibre entre l'orientation du groupe primaire de l'entraide et de l'initiative personnelle, d'une part, et les perspectives organisationnelles plus officielles de l'administration des projets, d'autre part, les projets actuels d'amélioration et de viabilisation visent à retirer les avantages des deux modèles. Du premier, ils tirent le sens de l'adaptation aux besoins, la souplesse, la créativité et le caractère novateur ; du second, ils empruntent l'efficacité, le caractère prévisible, la rationalité et le rendement. En dépit de ces nobles aspirations, il est possible, naturellement, que les modèles de logement élémentaire retirent plutôt les inconvénients de chacune des perspectives utilisées. Certaines des réactions négatives face au logement élémentaire le confirmaient déjà.

Aux prises avec un monde qui s'urbanise rapidement et dans lequel les squatters et les habitants des taudis semblent constituer la tranche de la population urbaine dont la croissance est la plus rapide, tout ce que peuvent espérer les responsables du logement, c'est que les projets de logement élémentaire parviennent d'une façon ou d'une autre à laisser filtrer les avantages tant du modèle populaire d'organisation que du modèle officiel. Le prix de l'échec serait trop élevé. Déjà vivent dans les villes des citadins qui n'ont pratiquement aucun espoir de profiter de services urbains considérés comme étant essentiels à la vie humaine en d'autres pays. Leur nombre augmentera inévitablement si les responsables ne tirent pas les leçons de l'expérience du logement élémentaire et des erreurs commises.

BIBLIOGRAPHIE

Maison en construction à Dasmariñas Cavite, Philippines : le déplacement vers des zones excentriques fut l'une des premières solutions au surpeuplement des secteurs de squatters.

Abrams, C. 1964. Man's struggle for shelter in an urbanizing world. Cambridge, MA, USA, The MIT Press.

Bamberger, M., Sae-Hau, U. et Gonzalez-Polio, E. 1980. Evaluation of the first El Salvador sites and services project. Washington, DC, USA, World Bank, DEDRB, Urban and Regional Report, nº 80-12.

Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). 1974. Sites and services projects. Washington, DC, USA, World Bank.

1975. Housing policy paper. Washington, DC, USA, World Bank, Report nº 617.

1979. Report on the Sixth Annual Conference on Monitoring and Evaluation of Shelter Programs for the Urban Poor. Washington, DC, USA, World Bank, Urban and Regional Economics Division, Development Economics Department.

Brodber, E. 1975. A study of yards in the City of Kingston. Kingston, Jamaica, Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies.

Bureau d'évaluation. 1979a. Study on the use and impact of construction loans. Dakar, Sénégal, Office des Habitations à Loyer Modéré (OHLM), Series 4, nº 3. 1979b. Study of the progressive development construction system (two rooms). Dakar, Sénégal, Office des Habitations à Loyer Modéré (OHLM), Series 4, nº 3.

Centre de recherches pour le développement international (CRDI). 1983. Projets de logement urbain pour les ménages à faible revenu. Bibliographie commentée des recherches subventionnées par le CRDI et la BIRD. Ottawa (Ontario), Canada, Centre de recherches pour le développement international, IDRC-41f, 64p.

Churchill, A.A. 1979. Basic needs in shelter. Washington, DC, USA, World Bank, Urban Projects Department.

Clinard, M. 1966. Slums and community development. New York, NY, USA, Free Press.

États-Unis, Department of Housing and Urban Development. s.d. Aided self-help housing in Africa. Washington, DC, USA, Ideas and Methods Exchange nº 65.

Fadul, R.O. 1979. The Tondo foreshore and Dagat-Dagatan development project. Manila, Philippines, National Housing Authority.

Fernandez, P., Bamberger, M. et Bamberger, M. 1981. Economic analysis of low-cost housing options in El Salvador. Washington, DC, USA, World Bank, DEDRB, Urban and Regional Report nº 81-4.

Grindley, W. et Merrill, R. 1971. Sites and services : A preliminary study of the experience and relevant issues. New York, NY, USA, United Nations Centre for Housing, Building and Planning.

Haldane, D. 1971. Survey of temporary structures. In Nairobi Urban Study. Nairobi, Kenya, Nairobi City Council and the National Christian Council of Kenya.

Hauser, P.M 1980. Urban future : Trends and prospects. Presented at the United Nations Fund for Population Activities (UNFPA) Conference on Population and the Urban Environment, Rome, Italy, 1-4 September 1980.

Herbert, J.P. et Van Huyck, A.P. 1968. Urban planning in developing countries. New York, NY, USA, Praeger Publishers.

Hinh, D., Sanyal, B., Valverde, N. et Bamberger, M. 1981. Housing subsidies in the public sector in Zambia. Washington, DC, USA, World Bank, DEDRB, Urban and Regional Report nº 81-6.

Jimenez, E. 1980. The economics of self-help housing : Theory and some evidence. Washington, DC, USA, World Bank, DEDRB, Urban and Regional Report nº 80-16. 1982a. The extent of housing improvement in a squatter upgrading project. London, Ont., Canada, Department of Economics, University of Western Ontario.

1982b. The value of squatter dwellings in developing countries. London, Ont., Canada, Department of Economics, University of Western Ontario.

Kaufmann, D. et Lindauer, D. 1980. Basic needs, inter-household transfers and the extended family. Washington, DC, USA, World Bank, DEDRB, Urban and Regional Report nº 80–15.

Keare, D.H. et Parris, S. 1981. Monitoring and evaluation of shelter programs for the urban poor. Washington, DC, USA, World Bank, DEDRB, Urban and Regional Report nº 81–13.

Laquian, A.A. 1966. The city in nation-building, politics and administration in Metropolitan Manila. Manila, Philippines, School of Public Administration, University of the Philippines.

1971. Slums are for people, the Barrio Magsaysay pilot project in Philippine urban community development. Honolulu, HI, USA, East-West Center Press.

1975. Tondo, Manila : Popular participation for environment improvement in a Philippine shantytown. New York, NY, USA, United Nations Centre for Housing, Building and Planning.

1976. Whither sites and services? Science, 192 (4243), 950–955.

1980. Issues and instruments in metropolitan planning. Presented at the United Nations Fund for Population Activities (UNFPA) Conference on Population and the Urban Environment, Rome, Italy, 1-4 September 1980.

Lindauer, D.L. 1979. Longitudinal analysis of panel data on income and employment in El Salvador. Washington, DC, USA, World Bank, DEDRB.

1981. The Tondo project : Whome have we served? Washington, DC, USA, World Bank.

Mangin, W. 1970. Peasants in cities : Readings in the anthropology of urbanization. Boston, MA, USA, Houghton Mifflin Co.

Monitoring and Evaluation Data and Interpretation Statement (MEDIS). 1977. Monitoring and evaluation study of the Dandora community development project for the government of Kenya. Nairobi, Kenya, Senga, Ndeti and Associates.

1979. Statement nos. 3-7. Nairobi, Kenya, Senga, Ndeti and Associates.

National Housing Authority (NHA), Government of the Philippines. 1977. A profile of three sites in the current upgrading program. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).

1978a. An evaluation of the effects of upgrading and sites and services projects on the health of the population of the Tondo foreshore. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).

1978b. The reblocking process in the Tondo foreshore area. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).

1978c. Recent development in the reblocking process in the Tondo foreshore area. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).

1978d. A study of income and expenditure patterns of households in the Tondo foreshore. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).

1978e. A study of the demand for serviced sites in Dagat-Dagatan II. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).

1979a. A study of the community participation process in Tondo. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).

1979b. A study of Tondo commercial establishments. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).

1979c. An evaluation of the housing materials loan program of the Tondo foreshore Dagat-Dagatan development project. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).

1979d. A study of the impact of the project on the physical environment of Tondo. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).

1980a. Tondo foreshore Dagat-Dagatan development project : House consolidation study. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO), Report Series nº 80-2.

1980b. Tondo foreshore Dagat-Dagatan development project : Interim report. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).

Nations Unies. 1975. Urban slums and squatter settlements in the Third World. New York, NY, USA, United Nations Centre for Housing, Building and Planning.

Office des Habitations à Loyer Modéré (OHLM). 1980. Rapport sur le projet des parcelles assainies de Dakar. Dakar, Sénégal, Direction des Parcelles Assainies.

Peattie, L.R. 1968. The view from the barrio. Ann Arbor, MI, USA, University of Michigan Press.

Peattie, L.R. et Doebel, W.A. 1976. Second thoughts on sites and services. Cambridge, MI, USA, Massachusetts Institute of Technology.

Planning and Development Collaborative International (PADCO). 1981. A housing policy framework for Jamaica. Washington, DC, USA, submitted to US Agency for International Development.

Reforma, M.A. 1977. An evaluation of the Tondo Dagat-Dagatan development project : A research design. Manila, Philippines, National Housing Authority.

Rosser, C. 1971. Housing for the lowest income groups : The Calcutta experience. Ekistics, 31 (183), 129.

Sae-Hau, U. 1979. A preliminary analysis of panel data on income and employment in El Salvador. Washington, DC, USA, World Bank, DEDRB.

Sanyal, B. 1980. Cost recovery in the Lusaka urban development project. Lusaka, Zambia, LHPET.

Sanyal, B., Valverde, N. et Bamberger, M. 1981. Evaluation of the first Lusaka upgrading and sites and services project. Washington, DC, USA, World Bank.

Singini, R.E. 1979a. George, 1978 : First result of the George longitudinal study. Lusaka, Zambia, LHPET, WP No. 21.

1979b. George, 1978 : Primary surveys I and II, comparisons and their operational and policy implications. Lusaka, Zambia, LHPET.

Stone, C. 1978. Prison farm lands, Spanish Town, baseline survey data. Kingston, Jamaica, Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies.

Sutherland, M. 1978. The consolidation of community structures in two upgraded squatter communities. Kingston, Jamaica, Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies.

Turner, J.F.C. 1966. Uncontrolled human settlement : Problems and policies. Presented at the Inter-Regional Seminar on Development Policies and Planning in Relation to Urbanization, Pittsburgh, PA, USA.

1967. Barriers and channels for housing development in modernizing countries. Journal of the American Institute of Planners, May, 167–181.

1972a. Housing as a verb. *In* Turner, J.F.C. et Fichter, R., ed., Freedom to Build. New York, NY, USA, Macmillan, 148–175.

1972b. The reeducation of a professional. *In* Turner, J.F.C. et Fichter, R., ed., Freedom to Build. New York, NY, USA, Macmillan, 122–147.

Van Huyck, A.P. 1971. Planning for sites and services programs. Washington, DC, USA, Ideas and Methods Exchange nº 68.

Yeh, S.H.K. et Laquian, A.A., ed. 1979. Housing Asia's millions : problems, policies, and prospect for low-cost housing in Southeast Asia. Ottawa, Ont., Canada, International Development Research Centre, IDRC-104e, 244p.

Traduction : Secrétariat d'État.

Révision : Michel C. Des Rosiers